

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ

JELENA BILIĆ

AGENCIJE U HRVATSKOJ

Završni rad

Šibenik, 2016.

UPRAVNI STUDIJ
PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ

JELENA BILIĆ

AGENCIJE U HRVATSKOJ

Završni rad

Kolegij: Nova javna uprava

Mentor: Ivan Rančić, mag.iur.

Studentica: Jelena Bilić

Matični broj studenta: 14604 1353

Šibenik, svibanj 2016.

ABSTRACT

Agencies are an indispensable part of modern public administration. They are established in all areas of national security, through the regulation of the railway market or market drugs, and to finance scientific research or audiovisual activities. Agency fever characterized by intensive establishment of a large number of specialized agencies began 80 years ago as part of neomenagers public administration reform and the concept of a regulatory state that are propagated by international organizations, and in time it sided with countries around the world, especially in Europe. Throughout this period, with some effects of the general change in the system of governance, decentralized and fragmented regulatory management, oriented to the individual public service, with strong involvement of the private sector in the provision of public services, it has become the main feature of modern society.

A large number of agencies as structurally independent bodies performing public affairs with the appropriate level of independence (autonomy) and the corresponding responsibility (control) are becoming an important feature of public management of modern democracy, and there is talk of an agency model of public administration.

However, faced with the negative effects of disorderly agency management, many countries in recent years invested considerable efforts on the improvement of the situation in the agencies, the introduction of the rules of financial management, anti-corruption behavior, as well as performance evaluation, which seeks to restore the legitimacy and credibility of the agencies and the management as a whole, as well as improve coordination in the formulation, implementation and monitoring of public policies.

In Croatia, the agencies have established in the last two decades, especially by fulfilling the requirements of EU accession negotiations, so that almost two-thirds of today's agency was established in the period from 2000 onwards, and in all sectors of public administration. Croatian agency system characterized by the absence of a strategic approach, the legal framework and consistent application of horizontal mechanisms for ensuring good governance, and these problems, as well as in other countries, appear on the agenda of the political bodies, the professional and the public concerned the last few years, in parallel with the increase in confidence in political institutions, economic crisis and the general crisis management. Although certain measures and activities on solving the situation is already taken, there is still room for considerable improvement and the involvement of civil society and interested public in

the process of improving the system agency as a whole, as well as the specifics of individual agency. Each institutional model has a purpose that is achieved certain built-in mechanisms. The purpose of the agency is that its expertise, specialization, separation from the everyday pressures of politicization and stakeholders to ensure effective implementation of the policy. This purpose is achieved a number of instruments that should ensure the legal, managerial and organizational, personal, financial and policy autonomy or independence, and appropriately provide legal, financial, and political and democratic accountability and control results works.

Problem the agency model in many countries, including Croatia, is that the introduction of the system suffered from shortcomings which have negative implications revealed only after a specific period of time and due to external circumstances, such as the economic crisis, and crisis management.

Insufficient and / or inadequate legal regulation, inadequate supervision system, a certain degree of obscurity and mostly special treatment that is not adequately implemented through the mechanisms have meant that the agency considered the black box of the modern public.

SADRŽAJ

1.UVOD	1
2.SAMOSTALNE UPRAVNE ORGANIZACIJE – agencijski model u Hrvatskoj.....	3
3.POSLJEDICE SUVREMENOG RAZVOJA JAVNIH SLUŽBI.....	6
4. UPRAVLJANJE REGULATONIM AGENCIJAMA U HRVATSKOJ.....	7
5. OBILJEŽJA AGENCIJA U HRVATSKOJ.....	10
6.OBILJEŽJA NEOVISNOSTI AGENCIJA	11
6.1. Organizacijsko-menadžerska- neovisnost	13
6.2. Upravljačka struktura,tip i veličina kolegija, te način imenovanja	16
6.3. Osiguranje neovisnosti putem sprječavanja nedozvoljenog utjecaja na rad agencije	18
7. OBILJEŽJA ODGOVORNOSTI (KONTROLE) AGENCIJA.....	19
8. NEKOLIKO NAPOMENA O AGENCIJAMA	23
9. BROJ I STATUS DRŽAVNIH AGENCIJA	24
9.1. Zaposleni i rashodi za zaposlene	26
10. PROBLEMI KOMUNALNOG SEKTORA.....	28
10.1. Regulatorna tijela za usluge zbrinjavanja komunalnog otpada i vodne usluge u Hrvatskoj	29
11. PREDSTOJEĆA REFORMA AGENCIJA U HRVATSKOJ	32
12. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR AGENCIJA – relevantni propisi i institucije	33
12.1. Agencije i njihovo institucionalno okruženje.....	34
13. KAKO POBOLJŠATI KVALITETU, PRAVNU ZAŠTITU I UČINKOVITOST?.....	38
13.1 Sustav državne vlasti i nova generacija javnopravnih tijela	42
14. FUNKCIJA ZAŠTITE TRŽIŠNOG NATJECANJA KAO OPĆA I POSEBNA (REGULATORNA).....	45
15. UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA U AGENCIJAMA.....	47
16. SUDSKA PRAKSA.....	48
16.1. Zaključak sudske prakse.....	51
17. BROJ ZAPOSLENIH U AGENCIJAMA	52
18. ZAKLJUČAK	52
19. LITERATURA.....	56

1. UVOD

U razdoblju od 2005. do danas, zakonodavstvom je uspostavljeno više desetaka neovisnih agencija, od kojih je najveći broj definiran kao „neovisni regulatori“. Vrlo je teško utvrditi im točan broj, jer se agencije kriju pod različitim nazivima.

Agencije su uvedene prema preporukama savjetnika i pregovarača, a i brojnih trgovaca idejama iz zemalja Europske Unije, bez ikakvog promišljanja njihovog položaja u hrvatskom ustavnom i općenito pravnom poretku. Američki izum iz doba velike ekonomske krize i uspostavljanja politike državnog intervencionizma, proširio se europskim integracijama tek od devedesetih godina. Ideja je da se tako najbolje može organizacijski osigurati korištenje stručnog znanja po pojedinim područjima provedbe državnih politika. Posebnim zakonima osnivana su tijela nadležna za provedbu i odgovorna samo zakonodavcima. Glavni cilj bila je stručna djelotvornost, osloboditi struku od politike i time učiniti objektivnijim i djelotvornijim novi sustav upravljanja. Prema toj teoriji, neovisni stručnjaci u agencijama, donositi će propise i provoditi ih, po pravilima struke, oslobođeni interesnih intervencija politike i vlasti.

Ideja se činila posebno atraktivnom europskim političarima uspostavljanjem Unije, kada je porast regulative uz sve veće sukobljavanje sve složenijih interesa, pitanje neovisnosti dramatično postavio na dnevni red.

Sastavni dio višekratno najavljivanog, u brojnim programima elaboriranog, pa čak i normiranog, ali jedva započetog procesa reforme hrvatske državne i javne uprave, čiji je cilj „građanima osigurati odgovornu javnu upravu u njihovoj službi“, bila su velika očekivanja od uvođenja nezavisnih regulatornih tijela – agencija¹. Nezavisni su regulatori tijela utemeljena zakonima i formalno izdvojena iz sustava središnje državne uprave, koja u sebi objedinjuju regulatornu, izvršnu i sudbenu funkciju. Takva su tijela utemeljena brojnim zakonima, te ustrojena i većinom započela s djelovanjem u razdoblju nakon stjecanja statusa kandidata za članstvo u EU. Neka od

¹ Nikola Popović: Regulatorna tijela kao institucionalna rješenja sui generis – redefinirana uloga države u tržišnom gospodarstvu i procesima liberalizacije mrežnih industrija, in Jakša Barbić (ed.): Hrvatska država i uprava, HAZU, Zagreb 2008, 183 – 191.; Ivan Koprić ; Anamarija Musa, Vedran Đulabić, op.cit. 659.

njih, međutim godinama postoje samo na papiru, a druga su u središtu metropole takoreći u skrovištima „otkrili“ mediji, jer nije bilo nekog znaka njihove djelatnosti.² Rezultati djelovanja nezavisnih regulatora nepoznati su, jer sustavnog praćenja nema, ali su svakako različiti od očekivanja brojnih naših upravnih stručnjaka³.

Tako se primjerice u pravnoj teoriji ističe kako se regulatornim agencijama trebaju smatrati samo samostalne pravne osobe javnog prava odvojene od ministarstva, osnivane u ime Republike Hrvatske zakonom ili uredbom Vlade na nacionalnom nivou, u svrhu obavljanja upravnih poslova, regulacije određenog sektora ili sl. u određenom specijaliziranom području, sa zadacima koji obuhvaćaju donošenje pravnih pravila, utvrđivanje i promicanje standarda kvalitete, praćenja provedbe javne politike, odlučivanje u pojedinačnim slučajevima, uključujući izdavanje potvrda, licenci i sl. te koje imaju određeni stupanj autonomije, ali koje su ujedno podvrgnute različitim mehanizmima kontrole.

² <http://www.index.hr/vijesti/clanak/najveci-mlakarov-uspjeh-je-ukidanje-agencije-za-koordinaciju-sustava-procjene-ucinka-/472907.aspx>

³ Teško je utvrditi početak intenzivnog osnivanja agencija, pa se mnogi bave prebrojavanjem. Intenzivno širenje započinje približavanjem Europskoj Uniji, ali se agencije kriju pod različitim nazivima. Zbog toga je važna klasifikacija koju daju Ivan Mekanović, Predrag Zima i Zvonko Novosel – Dolnjak: Državne (regulatorne) i javne agencije, Pravni fakultet u Osijeku, 2012., 71-81.

2. SAMOSTALNE UPRAVNE ORGANIZACIJE

- agencijski model u Hrvatskoj

Upravne orgnizacije s određenim stupnjem samostalnosti imaju relativno dugu tradiciju u Hrvatskoj. Premda se pojavljuju od sredine XIX. stoljeća, njihov broj je bio malen. Spominju se neke od relativno samostalnih upravnih organizacija, kao što su trgovačko-obrtničke komore u Zagrebu, Osijeku i Senju, Poštansko i brzojavno ravnateljstvo u Zagrebu, Kraljevski zemaljski arhiv, Kraljevski zemaljski statistički ured, Računarski ured, Krajiška investicijska zaklada, Zemaljska gospodarstvena zaklada, itd. U doba Kraljevine Jugoslavije Krbeć spominje „centralne vlasti i nadležstva podređena ministarstvu“ koje su „strogo razlučene od ministarstva, iako su ovima podređeni“. Posebni poticaj širenju samostalnosti upravnih organizacija dala je velika uloga države u ekonomskoj aktivnosti, kao i ideju samoupravljanja u doba socijalizma. Država je bila duboko uključena u ekonomske aktivnosti i bila je vlasnikom svih poduzeća do 1950., te je imala puno veći utjecaj i puno značajnije ovlasti prema tim poduzećima nego što je karakteristično za javna poduzeća u razvijenim demokracijama. Država je bila glavni ekonomski subjekt te je upravljala čitavim ekonomskim životom zemlje. Za tu svrhu je imala mrežu raznih tijela kakva uglavnom nisu bila ranije poznata. U samoj strukturi užeg dijela državnog upravnog aparata razvile su se razne upravne organizacije s niskim stupnjem samostalnosti od centra, naročito nakon upravne reforme 1971.

Razlozi za osnivanje bili su: specifičnost metoda njihovog rada (inspekcije, upravne ustanove), nužna samostalnost i efikasnost (uprave), koordinacija (komisije), kolektivno odlučivanje (komiteti) ili posebni naglasak na stručnost i ekspertizu (zavodi). U razdoblju 1974-1990. je zabilježen značajan broj komiteta, tijela s kolegijalnim vodstvom.

Druga istaknuta forma samostalnih organizacija bili su zavodi. U hrvatskoj se upravi nakon osamostaljenja osnivaju ministarstva, dok se neki zavodi oblikuju kao tzv. državne upravne organizacije. I u samostalnoj državi zadržavaju se neke samostalne upravne organizacije koje se zbog svojih karakteristika klasificiraju među agencije. Jedna od definicija agencije je „**strukturalno razduženo tijelo, formalno odvojeno od ministarstava, koje kontinuirano obavlja javne zadatke na nacionalnoj razini, popunjeno je javnim službenicima, financira**

se uglavnom iz državnog proračuna,a podložno je procedurama javne kontrole pravne naravi"⁴.

Tom definicijom organizacije tipa agencije mogu se identificirati i među organizacijama koje ne nose tu oznakuu svom nazivu.Sveobuhvatnim istraživanjem agencija u Hrvatskoj,utvrđeno je da je u Hrvatskoj od 1992.-2010. Osnovano 78 orgnizacija agencijskog tipa ,da bi u sklopu racionalizacije 2010. ukinuto 15 takvih organizacija.

Pravna regulacija agencije tretira na različite načine i moguće su različite klasifikacije. Mogu se klasificirati kao nezavisne regulacijske,izvršne,agencije za osiguranje kvalitete i standarda obavljanja neekonomskih službi od općeg interesa,agencije za regionalni i gospodarski razvoj.Također,mogu se klasificirati kao regulacijske,izvršne i ekspertne.Hrvatska je prema istraživanju iz 2009.godine imala 20 polusamostalnih organizacija u sustavu državne uprave,75 samostalnih organizacija i ustanova,41 organizaciju dobrovoljnog sektora,te oko 60 poduzeća u punom ili djelomičnom vlasništvu države.

Javlja se neki temeljni problemi nezavisnih regulacijskih tijela u Hrvatskoj:

- položaj u sustavu vlasti i uprave;
- izostanak sustavne regulacije nezavisnih regulatora;
- neujednačena regulacija njihovog pravnog statusa;
postupanje u konkretnim slučajevima;
- sudski nadzor njihovog djelovanja;
- regrutacija kvaliteta i pravni status osoblja;
- samopercepcija;
- šira društvena percepcija i podrška njihovom radu;
- mehanizmi utjecaja i nadzora;
- djelotvornost i učinkovitost agencija i teškoća njihovog mjerenja, itd.

U Hrvatskoj ne postoji opća pravna regulacija položaja nezavisnih regulatora,čak niti temeljnih pitanja i djelovanja organizacije.Pokušavalo se,ali nije rezultiralo donošenjem zakona o agencijama.Neke agencije su ustalile svoj položaj,te su bile prihvaćene,dok su druge slabije u radu i pod većim pritiskom javnosti.Neke od njih našle su se pod negativnim medijskim interesom zbog politiziranja pri imenovanju rukovodećih članova i službenika,te izbjegavanja ograničenja za određivanje plaća zaposlenika koje vrijede za državne i druge službenike,slabih rezultata

⁴ Pollitt et al.,prema Christensen I Laegreid,2006:12)

rada,sumnje u neetično postupanje,rastrošnosti u poslovanju i pogodovanju određenim dobavljačima usluga,neadekvatne stručne spreme i niske kvalitete zaposlenika,itd.Jedan dio nezavisnih regulatora samoinicijativno se svrstao u privatni poslovni sektor koji ih je financirao,te su se ponašali kao da za njih ne vrijede opća pravila i ograničenja.Također se spominje kao jedan od problema pretjerana politizacija,sukob interesa,korupcija.Većina pitanja prepuštena je organizacijskim propisima,koji su pak zastarjeli i manjkavi i posebnim sektorskim zakonima.Nezavisni regulatori raspolažu vlastitom specifičnom ekspertizom.

Ivančević ističe da je tehnička ocijena „ izvođenje zaključka o činjenicama koje se mogu ustanoviti empirijskim i sličnim putem“⁵.Tek ako vlastiti zaposlenici nisu dovoljno stručni,angažira se vještak koji će nadomjestiti njihovu nedovoljnu ekspertizu.Smisao neovisnih regulatora i jest u tome da zapošljavanjem eksperata budu u što većoj mjeri neovisni o bilo kojem vanjskom izvoru ekspertize.Od 1.siječnja 2012. počinju djelovati prvostupanjski upravni sudovi i Visoki upravni sud, uveden je spor pune jurisdikcije,s pravom na žalbu protiv presude prvostupanjskih sudova.Dolaze do izražaja opći problemi u sustavu upravnog sudstva kao što su : nedovoljan broj sudaca,nepostojanje tradicije spora pune jurisdikcije,nedostatak adekvatno educiranih sudaca,teška dostupnost sudova za određene kategorije stanovništva,itd.To govori u prilog oblikovanja posebnih pravila upravnog postupanja i upravnosudskog nadzora za nezavisne regulatore u koje će se osigurati zakonito odlučivanje i nezavisnost.

Događa se,da se u skupinu nezavisnih regulatora svrstavaju tijela i agencije koje imaju slične poslove ili položaj nezavisan od državne izvršne vlasti,ali ne reguliraju službe od općeg interesa u smislu donošenja podzakonskih propisa.S druge se strane,nezavisne agencije pokušava tretirati kao obične kvazi-autonomne organizacije u djelokrugu ministarstva.Jedinstveni pristup prema svima moguć je u pojedinim slučajevima,te bi se položaj nezavisnih regulatora trebao urediti posebnom pravnom regulacijom te pritom ujednačiti za sve regulatore.

U hrvatskom sustavu javne uprave pojavljuje se i mnoštvo problema s drugim agencijama.Unutarupravni tiču se samostalnosti takvih tijela,kvalitete ekspertize njihovog osoblja,mogućnosti i prakse mjerenja njihovog učinka,koordinacije s ostalim organizacijama upravnog sustava,usklađenosti javnih politika na koje agencije vrše značajan utjecaj usprkos tome što to nije njihova zadaća,unutarupravne kontrole,otežavanja ili ograničavanja mogućnosti za decentralizaciju.U konkretnim slučajevima kod nekih je agencija dvostupanjsko upravno

⁵ Ivančević,1983:206

odlučivanje formalno omogućeno, dok kod drugih nema mogućnosti podnošenja redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku, nego se izravno otvara put sudske zaštite. Premda je upravno odlučivanje regulirano Zakonom o općem postupku situaciju komplicira mnoštvo upravnih procedura propisanih posebnim zakonima od kojih se dosta njih primjenjuje u postupanju agencija. Politički i društveni problemi agencija i sličnih tijela tiču se transparentnosti i etičkih standarda, uloge i utjecaja javnosti i tijela poput ombudsmana na njihovo funkcioniranje, ostvarenja odgovornosti spram onih koji politički odgovaraju građanima za djelovanje čitavog javnog sektora, mogućnosti i ograničenja političke kontrole s obzirom na vrstu agencija. U Hrvatskoj, nezavisni regulatori su novina, mada je postojala tradicija osnivanja tijela s određenim stupnjem organizacijske i funkcionalne autonomije od državne izvršne vlasti. Da bi se osigurala nezavisna investicijska pozicija regulatora, morat će se voditi računa da su oni samostalna javna tijela, te da moraju djelovati javno i u javnom interesu, odnosno interesu cijele zajednice. Prednosti agencija naspram klasičnih upravnih agencija su da one mogu biti inovativne, efikasne i učinkovite, s visokim etičkim standardima.

Glavni prijedlozi za unaprjeđenje hrvatskog agencijskog modela su:

- jasno razgraničiti pojedine vrste agencija i adekvatno ih upotrebljavati;
- donijeti sistemski zakon o agencijama;
- uvesti ugovore o traženom učinku i kodificirati etičke standarde;
- značajno ojačati kapacitete naročito nezavisnih regulatora;
- jačanje ekspertize (istraživanja, edukacija);
- puna transparentnost radi osiguranja javnog povjerenja;
- jači sudski nadzor mora pratiti snažniju autonomiju, ali ovisno o vrsti agencija;
- politika osnivanja i razvoja agencija mora biti uklopljena u opću politiku reforme javne uprave, uključujući službe od općeg interesa i sustav zaštite prava građana.

3. POSLJEDICE SUVREMENOG RAZVOJA JAVNIH SLUŽBI NA LOKALNU I REGIONALNU SAMOUPRAVU

Lokalna i regionalna samouprava predstavlja prirodno okruženje za obavljanje javnih službi.

Javne službe su neizostavan dio djelokruga lokalne i regionalne samouprave. Pristupanjem Hrvatske u punopravno članstvo EU, brojna pravila i pravne stečevine izravno se primjenjuju i

utječu na rad lokalne i regionalne samouprave. Jedna od značajnih posljedica suvremenog razvoja javnih službi tiče se subjekata koji ih obavljaju. Danas je prihvaćeno da javni i privatni subjekti obavljaju službu pod istim uvjetima. Uslijed trenda liberalizacije i privatizacije pojavila se mogućnost natjecanja među pružateljima javnih službi što bi rezultiralo boljom kvalitetom službi i nižim cijenama usluga za korisnike, iako privatizacija nije uvijek rješenje za podizanje kvalitete javnih službi. Vraćanjem javnih službi pod javnu vlast jača se građansko-demokratska uloga pojedinca.

Zaključak je da se ulaskom Hrvatske u EU javne službe neće razvijati potpuno autonomno.

Na njih će utjecati europsko shvaćanje službi od općeg interesa, pravna regulacija nekih sektora na razini EU, jednako kao i rastuća praksa Europskog suda pravde. Premda Hrvatska nema opći zakon o javnim službama, liberalizacija i privatizacija u nekim službama od općeg interesa je poprilično odmakla. Usvojeno je nekoliko zakona kojima su liberalizirani značajni sektori službi od općeg gospodarskog interesa⁶. Ozbiljnija liberalizacija i privatizacija tek se očekuje u nekim drugim sektorima (energija, opskrba vodom, komunalna služba, itd).

4. UPRAVLJANE REGULACIJSKIM AGENCIJAMA U HRVATSKOJ

Neovisne regulacijske agencije su obilježja suvremenog upravljanja i države koje doživljavaju ekspanziju u posljednjim desetljećima pod utjecaje liberalizacije i privatizacije javnih službi, te europeizacije i globalizacije. Nadležne su za regulaciju pojedinih javnih sektora i uživaju visok stupanj samostalnosti i neovisnosti - izuzete su od direktne kontrole izvršne vlasti, osnovni kontrolori su sudovi i parlament. Osnovni instrument za ostvarenje njihove organizacijske i funkcionalne djelatnosti jest pravni okvir kojim se uspostavljaju različiti mehanizmi neovisnosti i odgovornosti. S manje formaliziranim oblicima regulacije, kao što su kodeksi, standardi, strategije i dobre prakse uvode se suvremeni mehanizmi kojima se nastoji spriječiti da se agencije otmu kontroli i postanu igrač s vlastitim interesima koji djeluju suprotno javnom interesu. Temeljni instrument za postizanje cilja čini odgovarajući pravni okvir koji predviđa djelotvorne

⁶ Zakon o zračnom prometu iz 1998., Zakon o telekomunikacijama iz 2003., Zakon o energiji iz 2001., Zakon o pošti iz 2003. Itd.

mehanizme osiguravanja njihove neovisnosti,a istovremeno uspostavlja oblike kontrole i odgovornosti.

NRA su posljednjih godina jedno od temeljnih obilježja upravljanja u Hrvatskoj.Od sredine 90-ih regulatori se osnivaju u različitim funkcionalnim područjima (zaštita tržišnog natjecanja,elektroničke komunikacije,financijske usluge i sl.,a na području tzv. soc. regulacije,lijekovi,visoko obrazovanje,zdravstvo i sl.). Danas se broj agencija kreće oko 44,od kojih se manji dio odnosi na NRA u širem smislu.Posebno je primjetan nedostatak pravnog okvira kojim bi uspostavio institut agencije kao posebnog organizacijskog oblika,već postojeće stanje odražava raznolikost u organizacijskim i funkcionalnim parametrima.

Osnivanje agencija su posljedica europeizacije hrvatske javne uprave.Neke NRA su prethodno djelovale kao vijeća čije su službe bile smještene u ministarstvima,ali se uslijed potrebe za većim stupnjem nezavisnosti formiraju kao agencije.NRA se osnivaju zakonom, te imaju pravnu osobnost koja im osigurava formalnu nezavisnost i osniva se u pravilu kao pravne osobe s javnim ovlastima.Osnivaju se na nacionalnom nivou za regulaciju specifičnih sektora na kojem djeluju pružatelji javnih usluga u svrhu postizanja sigurnosti.

Organizacijska i funkcionalna obilježja agencija trebaju biti postavljena na način da osiguravaju postizanje svrhe i zadataka agencija,u smislu neovisnosti,samostalnosti,transparentnosti u radu, te odgovarajućih mehanizama kontrole.Ta se obilježja svode na elemente dobrog upravljanja agencijama.

Elementi dobrog upravljanja u hrvatskim NRA su:

- a) instrumenti za osiguravanje autonomije i kontrole propisani zakonom kojim je osnovana NRA
- b)instrumenti dobrog upravljanja u užem smislu-oni koji proizlaze iz horizontalnog zakonodavstva (propisi o javnim nabavama,reviziji unutarnjim financ.kontrolama)
- c) interna pravila ili dobra praksa pojedinih NRA u pogledu korporativnog upravljanja,strateškog upravljanja,upravljanja sukoba interesa,itd.Pojedini elementi mogu se svrstati u sva tri područja.

Tablica 3a: Regulacijske agencije u Hrvatskoj I – regulatori

Nezavisna regulacijska tijela (stanje lipanj 2013.)	područje (sektor)	godina osnutka (prvi oblik)	prethodnik	važeći propis	status	broj zaposlenih*	mrežna stranica
Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)	tržišno natjecanje, državne potpore (horizontalni; gospodarstvo)	2003 (1995)	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (1995)	Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN 79/09) (ranije NN 122/03); Zakon o državnim potporama (NN 140/05, 49/11) (Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 48/95, 52/97, 89/98)	samostalna i neovisna pravna osoba s javnim ovlastima	57	http://www.aztn.hr/
Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)	financijske usluge (financije)	2005 (1994/1996/1999)	Direkcija za nadzor društava za osiguranje (1994) Komisija za vrijednosne papire (1996) Agencija za nadzor mirovinskih fondova (1999)	Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (NN 140/05, 12/12)	samostalna i neovisna pravna osoba javnim ovlastima	140	http://www.hanfa.hr/
Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)	energetika (energetika i gospodarstvo)	2004 (2001)	Vijeće za regulaciju energetskih djelatnosti (2001)	Zakona o regulaciji energetskih djelatnosti (NN 120/12) (raniji: 177/04, 76/07)	pravna osoba s javnim ovlastima	58	http://www.hera.hr/
Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU)	željeznički promet (promet)	2007	–	Zakon o Agenciji za regulaciju tržišta željezničkih usluga (NN 79/07, 75/09, 61/11)	samostalna i neovisna javna ustanova	11	http://www.artzu.hr/
Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)	elektroničke komunikacije i pošta (promet i komunikacije)	2003 (1994)	Vijeće za telekomunikacije 1994–1999, Hrvatski zavod za telekomunikacije 1999–2001, Vijeće za telekomunikacije 2001–2003; Hrvatska agencija za telekomunikacije 2003; Vijeće za poštanske usluge 2004	Zakon o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08, 90/11, 133/12)	samostalna i neovisna pravna osoba s javnim ovlastima	175	http://www.hakom.hr/
Agencija za elektroničke medije (AEM)	elektronički mediji (kultura i informiranje)	2007 (2003/1999)	Vijeće za radio i televiziju (Zakon o telekomunikacijama NN 76/99)	Zakon o elektroničkim medijima (NN 153/09, 84/11) (raniji: Zakon o elektroničkim medijima, NN 122/03, 79/07., 32/08, 65/09)	samostalna i nezavisna pravna osoba s javnim ovlastima	19	http://www.e-mediji.hr/

* broj zaposlenih prema podacima iz upitnika za agencije Ministarstva uprave (2012)

Tablica 3b: Regulacijske agencije u Hrvatskoj II- odlučujuće i kvazi-regulatori

Nezavisna regulacijska tijela (stanje lipanj 2013.)	područje (sektor)	godina osnutka	prethodnik	važeći propis	status	broj zaposlenih*	mrežna stranica
Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)	željeznički promet (promet)	2008	–	Zakon o Agenciji za sigurnost željezničkog prometa (NN 120/08)	samostalna i neovisna javna ustanova	4	http://www.asz.hr/
Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA)	zračni promet (promet)	2007	–	Zakon o zračnom prometu (NN 69/09, 84/11) (osnovana Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zračnom prometu iz 1998., NN 46/07)	pravna osoba	77	http://www.ccaa.hr/
Agencija za lijekove i medicinske proizvode (HALMED)	lijekovi i medicinski proizvodi (zdravstvo)	2003	Hrvatski zavod za kontrolu lijekova, Hrvatski zavod za kontrolu imunobioloških preparata	Zakon o lijekovima (NN 71/07, 45/09, 124/11)	samostalna pravna osoba s javnim ovlastima	131	http://www.halmed.hr/
Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (AAZ)	zdravstvo i socijalna skrb (zdravstvo i socijalna skrb)	2007	Agencija za kvalitetu zdravstvene zaštite	Zakon o kvaliteti zdravstvene zaštite i socijalne skrbi (125/11) (prethodno Zakon o kvaliteti zdravstvene zaštite, NN 107/07)	pravna osoba	12	http://aaz.hr/
Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)	znanost i visoko obrazovanje (znanost, visoko obrazovanje)	2004	–	Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju (NN 45/09) (osnovana Uredbom o osnivanju AZVO, NN 101/04, 8/07)	pravna osoba s javnim ovlastima	65	http://www.azvo.hr/

* broj zaposlenih prema podacima iz upitnika za agencije Ministarstva uprave (2012)

5. OBILJEŽJA AGENCIJA U HRVATSKOJ

Kao i proces agencifikacije, i sam dizajn agencija u Hrvatskoj pokazuje određene posebnosti koje se mogu pripisati tranzicijskim kontekstom i europeizacijskim pritiscima.

Agencijama u Hrvatskoj smatraju se one upravne organizacije koje imaju određena obilježja agencija sukladno uobičajenim klasifikacijama, prilagođeno hrvatskom upravnom, pravnom i političkom kontekstu.

Pri tome treba razlikovati agencije od drugih tipova organizacija u javnom sektoru (ustanova, udruga, komora, javnih poduzeća, privatnih osoba koje obavljaju određene javne poslove), ali i od djelomično autonomnih organizacija koje djeluju unutar sustava državne uprave (državne upravne organizacije, državni uredi; npr. Porezna uprava, Carinska uprava u okviru Ministarstva financija).

Agencije u Hrvatskoj imaju sljedeća obilježja:

1) pravni oblik

agencije su pravne osobe javnog prava, samostalne organizacije, strukturno odvojene od ministarstva, s pravnom osobnošću, što znači da samostalno nastupaju u pravnom prometu; s obzirom na tip pravne osobe, one su uglavnom osnovane kao pravne osobe, pravne osobe s javnim ovlastima ili kao javne ustanove, a po tipu se razlikuju agencije, zavodi, fondovi, centri, registri, instituti, škola i akademija.

2) način osnivanja

agencije se osnivaju zakonom (Hrvatski sabor) ili uredbom Vlade, u ime r.Hrvatske, s time da je dvije trećine agencija osnovano zakonom, a jedna trećina uredbom: rang pravnog akta kojim se osnivaju agencije upućuje na, između ostalog, stupanj neovisnosti, jer su agencije koje su osnovane zakonom u većoj mjeri zaštićene od promjena uslijed promjena vlasti, odnosno od česte izmjene pravnog okvira.

3) svrha i zadaci

agencije se osnivaju u određenom specijaliziranom području ili segmentu javne politike, za točno određenu svrhu, i to s funkcijom obavljanja upravnih poslova, od regulacije određenog sektora, podrške javnoj politici, ili izvršavanja propisa odnosno programa. Njihovi zadaci obuhvaćaju donošenje općih pravila, utvrđivanje i promicanje standarda kvalitete, praćenje (monitoring)

provedbe javne politike i informacijske aktivnosti; odlučivanje u pojedinačnim slučajevima, uključujući izdavanje odobrenja (licenciranje) i potvrda (certificiranje); nadzor i sankcioniranje te provedbu programa i financiranje ili poticanje razvoja djelatnosti koja je objekt neke javne politike, a koje se često osnivaju u obliku fondova i sl.

Najveći broj agencija djeluje u području gospodarstva (11), a zatim slijede one u prometu i infrastrukturi (9), zdravstvu (9), znanosti i obrazovanju (9) i poljoprivredi (8) te resorima kulture (5), financija (5) te rada i mirovinskog sustava (5). Dvije agencije su međusektorske – agencija za zaštitu tržišnog natjecanja te agencija za zaštitu osobnih podataka. Što se tiče tipa agencija, više od dvije trećine agencija su izvršnog tipa, dok je samo manji broj regulatora. K tome, moguće je identificirati i određen broj agencija stručno-analitičkog tipa, tzv. ekspertnih agencija za podršku javnim politikama.

4) autonomija (neovisnost)

agencije imaju određeni stupanj autonomije – menadžersko-organizacijske, personalne i financijske, izvan generalnog okvira državne uprave, a imaju i mogućnost samostalnog odlučivanja u pojedinačnim slučajevima i/ili donošenja obvezujućih pravila i/ili standarda. Obilježje hrvatskih agencija jest da se elementi autonomije različito reflektiraju pojedinim agencijama odnosno grupama agencija, što proizlazi iz nepostojanja pravnog okvira kojim bi bile uređene pojedine pretpostavke za autonomiju. Neke agencije se financiraju u potpunosti iz državnog proračuna, neke same namiču određen dio sredstava, posebno od naplate svojih usluga.

5) kontrola (odgovornost)

agencije su podvrgnute su različitim mehanizmima odgovornosti - pravnim (žalba na odluke, upravni, sudski nadzor), političkim (obveza izvještavanja, obveza primjene horizontalnih propisa, imenovanje upravljačkih struktura), i financijskim (revizija, proračunsko financiranje).

6. OBILJEŽJA NEOVISNOSTI AGENCIJA

Neovisnost agencija se definira putem pravnog okvira određenih mehanizama koji bi trebali jamčiti neovisno, samostalno i autonomno djelovanje agencija u okviru zakona i uz određene sigurnosne mehanizme. Različite su konceptualizacije autonomije, a one u osnovi znače „slobodu od utjecaja“⁷, tj. samostalnost i neovisnost u okviru zakona. Neovisnost (autonomija) uključuje menadžersko-organizacijsku autonomiju koja uključuje slobodu po pitanju unutarnje

⁷ Detaljnije v. u Musa (2013), poglavlje 3.7.1.

organizacije, personala i financiranja agencije, te političku neovisnost koja uključuje više različitih aspekata-pravnu, političku i policy autonomiju. Najviši stupanj autonomije imaju NRA koje samostalno donose statut i druge akte kojim uređuju unutarnje funkcioniranje i strukturu, imaju slobodu u određivanju plaća zaposlenih, te ostvaruju samostalno veći dio ili ukupne prihode. Isto tako, veći stupanj autonomije pokazuju agencije osnovane zakonom, ako je imenovanje voditelja agencije podvrgnuto stručnim kriterijima (javni natječaj), te ako imaju veći stupanj ekspertize, koji se očituje postojanjem profesionalnog kolegijalnog tijela koje imenuje Hrvatski sabor temeljem zakonom propisanih uvjeta, te odredbom o nespojivosti obavljanja upravljačkih funkcija u agenciji s političkim funkcijama. Na kraju, veći je stupanj funkcionalne autonomije kod agencija koje samostalno donose opće propise.

Tablica 4: Indikatori neovisnosti (autonomije) u hrvatskim agencijama

Nezavisna regulacijska tijela NEOVISNOST (AUTONOMIJA)	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)	Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)	Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU)	Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)	Agencija za elektroničke medije (AEM)	Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA)	Agencija za lijeke i akreditaciju medicinske proizvode (HALMED)	Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (AAZ)	Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)
osnivanje zakonom	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da
pravna osobnost i sloboda unutarnjeg organiziranja	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da
upis u sudski registar	ne	ne	ustanova	druga osoba za koju je upis propisan zakonom	ustanova	druga osoba za koju je upis propisan zakonom	ustanova	ustanova	ustanova	ustanova	ustanova
statut	potvrđuje HS	potvrđuje HS	suglasnost Vlade	suglasnost Vlade	suglasnost Vlade	potvrđuje HS	suglasnost Vlade	suglasnost Vlade	suglasnost Vlade	suglasnost resornih ministara	da, nema odredbe o suglasnosti/ potvrdi (ministarstvo)
propisana primjena Zakona o ustanovama	ne	ne	ne	da	da	ne	da	da	ne	ne	ne
status zaposlenih	radnici	radnici	radnici	radnici	radnici	radnici	javni službenici	radnici	radnici	nema posebne odredbe, javni službenici	nema posebne odredbe, javni službenici

<i>Nezavisna regulacijska tijela NEOVISNOST (AUTONOMIJA)</i>	<i>Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)</i>	<i>Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)</i>	<i>Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)</i>	<i>Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU)</i>	<i>Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)</i>	<i>Agencija za elektroničke medije (AEM)</i>	<i>Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)</i>	<i>Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA)</i>	<i>Agencija za lijeke i medicinske proizvode (HALMED)</i>	<i>Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (AAZ)</i>	<i>Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)</i>
<i>radna mjesta i plaće</i>	samo- stalno	samostalno	samostalno	samostalno	samostalno	samostalno	Zakon o plaćama u javnim službama, uredba	samostalno	samostalno	Zakon o plaćama u javnim službama, uredba	Zakon o plaćama u javnim službama, uredba
<i>financijska neovisnost</i>	državni proračun	vlastita sredstva	vlastita sredstva	vlastita sredstva	vlastita	vlastita sredstva	državni proračun – ministarstvo	vlastita	vlastita	državni proračun – ministarstvo	državni proračun – ministarstvo
<i>Nezavisna regulacijska tijela NEOVISNOST (AUTONOMIJA)</i>	<i>Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)</i>	<i>Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)</i>	<i>Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)</i>	<i>Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU)</i>	<i>Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)</i>	<i>Agencija za elektroničke medije (AEM)</i>	<i>Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)</i>	<i>Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA)</i>	<i>Agencija za lijeke i medicinske proizvode (HALMED)</i>	<i>Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (AAZ)</i>	<i>Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)</i>
<i>tip kolegija</i>	profesio- nalni	profesio- nalni	profesio- nalni	djelomično profesio- nalni	profesio- nalni	profesio- nalni	politički	profesionalni	politički	politički	participativni
<i>broj članova kolegija</i>	5	5	5	3	5	7	5	5	5	7	9
<i>nadležnost za imenovanje i razrješenje</i>	Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade	Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade	Hrvatski sabor	Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade	Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade	Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade	Vlada	Vlada	Vlada na prijedlog ministra	Vlada	Hrvatski sabor
<i>Javni poziv/natječaj za imenovanje članova vijeća</i>	ne	ne	da	ne	da	da	ne	javni natječaj	ne	ne	ne

6.1. Organizacijsko-menadžerska neovisnost

Organizacijsko-menadžerska autonomija uključuje slobodu po pitanju unutarnje organizacije personala i upravljanja resursima agencije. Radi se o izdvajanju, separaciji agencije iz propisa i ograničenja koja vrijede u sustavu državne uprave. Dok se organizacijska agencija odnosi na stupanj u kojem vodstvo agencije ima slobodu u utvrđivanju unutarnje strukture i organizacije rada, drugi aspekt odnosi se na autonomiju agencije u personalnim pitanjima, shvaćenu kao stupanj samostalnosti u zapošljavanju i određivanju plaća.

Naposljetku, financijska autonomija odnosi se na autonomno financiranje, ili kroz direktno ostvarivanje prihoda iz proračuna, kao niži stupanj samostalnosti, ili s druge strane, na maksimalnu autonomiju kroz ostvarivanje punog iznosa budžeta putem vlastitih prihoda. Svih jedanaest agencija (kao i preostale 64), uživa organizacijsku autonomiju u smislu pravne osobnosti određene zakonom. Osnivač agencije je Republika Hrvatska, a u nekim slučajevima je propisano koje tijelo ostvaruje osnivačka prava – Vlada (HERA, ARTZ, CCAA), tj. Hrvatski sabor i Vlada (HAKOM).

Agencije se upisuju u sudski registar i to kao ustanove, dok je za neke upis izvršen pod napomenom "druga osoba za koju je upis propisan zakonom" (ARTZU, AEM), odnosno dvije nisu upisane u registar (AZTN, HANFA)⁸. Supsidijarnu primjenu Zakona o ustanovama izričito je propisana samo u slučaju triju agencija, sve tri iz resora prometa i komunikacija.

⁸Uvidom u sudski registar 12. lipnja 2013 <https://sudreg.pravosudje.hr/registar/>

Sve agencije imaju slobodu organiziranja i upravljanja svojim resursima, te se na njih ne primjenjuju propisi o unutarnjem ustrojstvu te zapošljavanju koji vrijede za državnu upravu.⁹

Temeljni akt svake agencije je statut kojim u okviru zakona uređuju svoju organizaciju i funkcioniranje. Negdje je ta opća, a u nekim slučajevima kao kod npr. HERA propisano je što se regulira statutom. Statut potvrđuje Hrvatski sabor (AZTN, HANFA, AEM) ili suglasnost daje Vlada (HERA, ARTZU, HAKOM, ASZ, HALMED), odnosno resorni ministri.

Personalna autonomija NRA očituje se kao sloboda u zapošljavanju, te upravljanju ljudskim potencijalima u agenciji, uključujući određivanje plaća. Svrha je omogućiti agenciji da ostvari zadatke zbog kojih je osnovana. Većina NRA ima u načelu slobodne ruke u pogledu zapošljavanja i određivanja plaća zaposlenih i na njih se primjenjuju odredbe Zakona o radu, a ne Zakona o državnim službenicima. Agencije koje se financiraju iz državnog proračuna (osim AZNT) primjenjuje se Zakon o plaćama u javnim službama, te Vladina uredba. Agencije tako donose akte kojima se određuju radna mjesta, uvjeti zapošljavanja i plaće. Nema zakonskih odredbi o obaveznoj provedbi javnog natječaja za radna mjesta u agenciji.

U nekim slučajevima propisana je obvezna provedba javnog natječaja - za individualni organ (gl. tajnik, ravnatelj, director) u gotovim svim agencijama, a isto tako u HERA - za stručne voditelje pojedinih službi.

Broj zaposlenih u navedenim agencijama varira (v. Tablice 3a i 3b).

Financijska neovisnost odnosi se na potrebu osiguravanja odgovarajućih sredstava na NRA, koje je čine oslobođenom od pritiska i ovisnosti o dobroj volji političkih ili drugih institucija. To znači da agencija raspolaže sredstvima kojima osigurava unutarnje funkcioniranje i ostvarivanje svojih zadataka. Neovisnost se temelji na nekoliko elemenata:

- izvoru financiranja (proračun, vl. sredstva), autonomija u raspolaganju viškom prihoda te ukoliko se radi o vlastitim sredstvima, slobodi određivanja cijene usluga (naknada i pristojbi). Tu je moguće i razlikovati tri razine neovisnosti agencija, ovisno o tome financiraju li se iz državnog proračuna ili iz vlastitih sredstava kao prihoda koji se ostvaruju od korisničkih naknada, pristojbi ili naplate kazni, odnosno prihoda pružatelja usluga. Najniža razina neovisnosti odnosi se na slučaj kad agencija ima vlastita sredstva osigurana u državnom proračunu, ali u okviru resornog ministarstva. Viši stupanj neovisnosti imaju NRA koje imaju vlastita sredstva osigurana u

⁹ Sukladno uredbi o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave uredba se na odgovarajući način primjenjuje i na urede, agencije, direkcije i druge stručne Vlade R. Hrvatske. To se ne odnosi na agencije koje osniva Sabor.

državnom proračunu, ali kao samostalnu stavku. U tom slučaju, sredstva agencije fiksirana su u proračunu i podložna kontroli od ministarstva financija, ali i neovisna o prihodima tržišnih aktera tj. korisnika usluga agencije, što olakšava položaj agencije.

Na kraju, najveći stupanj neovisnosti od političkog principa imaju agencije s vlastitim proračunom (financijski plan), a koje prihode ostvaruju iz "vlastitih sredstava" izvan državnog proračuna. Istovremeno, te su agencije ovisne o prihodima subjekata na tržištu, posebno ako se radi o prihodima koji se temelje na postotku od prihoda pružatelja usluga, što znači da kriza na tržištu može utjecati na učinkovitost agencije. Radi se o preostalih sedam agencija koje sredstva osiguravaju vlastitim radom (od naknada, pristojbi, naplata usluga).

Element neovisnosti očituje se i kroz regulaciju pripadnosti prihoda odnosno viška godišnjeg prihoda nad rashodima. Višak se može koristiti samo za razvoj agencije ili djelatnosti koju regulira, s obzirom da se radi o neprofitnim organizacijama. Na neke od agencija odnosi se odredba prema kojoj višak sredstava nad rashodima može biti upotrebljen za dugoročne projekte, odnosno za naknadu tekućih troškova, ulaganja vezana za unaprijeđenje rada, te istraživanja i edukaciju. U novije vrijeme u propise se uvrštavaju odredbe o tome da višak prihoda nad rashodima postaje prihod državnog proračuna (npr. HANFA čl. 20.,).

Politička neovisnost agencija odnosi se na zaštićenost agencija od političkih i drugih uplitanja (npr. od strane privatnog sektora, reguliranih subjekata, privatnih interesa, itd.).

I mogućnost agencije da u zadanim zakonskim okvirima djeluje kao samostalni pravni subjekt obavljajući svoje zadatke i ispunjavajući svoju svrhu u određenom području javne politike. Neizostavni dijelovi političke neovisnosti u širem smislu odnose se i na jasnu pravnu regulaciju statusa, zadataka i samostalnog odlučivanja, te sudjelovanja u kreiranju javne politike, ili drugim riječima na pravnu, političku i policy autonomiju.

Kao prvo, pravna neovisnost uključuje pravnu osobnost i sigurnost u djelovanju agencije zajamčenu zakonom u okviru njenih ovlasti i dužnosti. Mogućnost zadiranja inrevizije pravnog okvira je manja nego što bi to bilo u slučaju da se osnivaju uredbom i da statut ne potvrđuju, odnosno daju suglasnost politička tijela.

Policy neovisnost ili autonomija u odlučivanju (koja je ujedno dijelom i pravne prirode, s obzirom na pravnu regulaciju ovlasti i dužnosti) odnosi se na čitav niz elemenata koji agenciji omogućuju samostalno donošenje odluka - od donošenja pravila opće primjene, propisivanja standarda, preko donošenja pojedinačnih odluka, certificiranja, licenciranja i sl. pa do ekspertnih

mišljenja i drugih oblika regulatornih inputa u odluke drugih tijela. Gdje agencija samostalno obavlja dodjeljene joj ovlasti, odnosno koliko su one povezane s ovlasti drugih tijela u smislu uređivanja predmetnog područja upućuje na mjeru njezine policy, ali i pravne autonomije.¹⁰ Zato se agencije mogu razvrstati u grupe regulatora, odlučujućih agencija i kvazi regulatora. Neovisnost agencije u odlučivanju neposredno je povezana s njezinom stručnošću koja bi trebala biti zajamčena javnim natjecajima za zapošljavanje na radnim mjestima s propisanim stručnim uvjetima i javnim opisom poslova. Međutim, odredbi o zapošljavanju temeljem javnog natječaja nema. Detaljna analiza pravne i policy autonomije u smislu odlučivanja nadilazi ambicije ovog rada, pa se stoga ovdje fokus stavlja na političku autonomiju u užem smislu. Politička neovisnost odnosi se na odvojenost i zaštićenost agencije od političkih utjecaja i temelju legitimiteta različitom od političkog. Agencije tako imaju snažnu ekspertnu bazu, profesionalno vodstvo koje nije politički imenovano i druge mehanizme zaštite od političkih utjecaja (npr. odredbe o inkompatibilnosti). Koliko je agencija politički neovisna ovisi o tipu upravljačke strukture kao i pojedinim elementima koji jamče neovisnost od političkih i drugih interesnih utjecaja.

6.2. Upravljačka struktura, tip i veličina kolegija, te način imenovanja

Polazeći od trodiobe na politički (imenovanje po političkom kriteriju/položaju), participativni (imenovanja prema pripadnosti određenim stručnim, korisničkim ili drugim zajednicama), odnosno profesionalni kolegij (stručni kriterij kao uvjet imenovanja i profesionalno obavljanje funkcije), među analiziranim agencijama kolegiji su uglavnom profesionalni a u manjoj mjeri participativni, odnosno čisti politički ili u manjoj mjeri participativni kolegij. NRA najčešće imaju tzv. profesionalni kolegij u smislu da su uvjeti imenovanja članova upravljačke strukture propisani zakonom, a određeni su i uvjeti za razrješenje koji se uz opće razloge nesposobnosti, u pravilu odnose na neefikasnost u radu a ne političke ili neodređene razloge.

Profesionalni kolegij znači da članovi vijeća dužnost obavljaju profesionalno (zaposleni su u agenciji, ne mogu obavljati druge dužnosti ili imati druga zaposlenja), te su propisani stručni uvjeti za njihovo imenovanje. Profesionalni kolegij (vijeće) ima svih šest regulatornih agencija, u pravilu od pet članova (AZTN, HANFA, HERA, HAKOM), dok je broj članova vijeća kod

¹⁰ Npr. Nadležnost regulacije može biti podijeljena ili propis može tražiti suradnju s određenim tijelima. Tako npr. HERA surađuje s nadležnim ministarstvom u pripremi planova energetskeg razvoja i praćenju provedbe.

ARTZU tri, a AEM-a sedam. Članovi vijeća obavljaju funkcije profesionalno, a ne kao politički funkcioneri (uz iznimku ARTZU). Kod nekih je propisana obveza provedbe javnog natječaja odnosno javnog poziva (HERA, HAKOM, AEM). Članove vijeća imenuje i razrješuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade (AZTN, HANFA, ARTZU, AEM, HAKOM) odnosno na temelju javnog poziva kojeg provodi ministarstvo (HERA). Zakonom su propisani uvjeti stručnosti, i to tako da se traži odgovarajuća struka i radno iskustvo te dodatni uvjeti¹¹ ili iskustvo u konkretnom području, često na upravljačkim položajima u slučaju funkcije predsjednika.¹² Uvjeti za razrješenje zakonom su propisani u svim agencijama i ograničavaju mogućnost političkog uplitanja razrješenjem člana vijeća bez opravdane osnove.¹³

Mandat članova vijeća u regulatornim agencijama je uglavnom pet godina, dok je HANFA-i šest, a u HERA-i sedam godina. U tri agencije je predsjednik vijeća osoba ovlaštena zastupati i rukovoditi agencijom (AZTN, ARTZU, HERA), a ima i zamjenika.¹⁴

Individualni organ agencije, odvojen od vijeća, a koja obavlja funkciju rukovođenja, imaju tri regulatorne agencije - HANFA (glavni tajnik), te HAKOM i AEM (ravnatelj). Imenuje ga vijeće na temelju javnog natječaja na četiri godine s mogućnošću reizbora, a uvjeti su propisani zakonom.

Ostalih pet analiziranih agencija uz vijeće imaju individualni organ, tj. ravnatelja odnosno direktora (CCAA), replicirajući strukturu ustanove. U tim slučajevima uloga vijeća je upravljačka i nadzorna, a ne menadžerska, tj. predsjednik agencije nije ujedno i osoba ovlaštena za zastupanje i rukovođenje agencijom. Članove vijeća u tri odlučujuće agencije imenuje Vlada (ASZ, CCAA, HALMED) na prijedlog ministra (HALMED) na temelju javnog natječaja s propisanim uvjetima (CCAA). Broj članova u sve tri agencije je pet, a mandat im je pet (ASZ) odnosno četiri godine (CCAA, HALMED). Uvjeti za razrješenje uglavnom su propisani. U kvazi-regulatorima, AAZ i AZVO, uočljivi su elementi participativnog kolegija što se odražava i kroz veći broj članova vijeća (sedam odnosno 9). Mandat je četiri godine. Individualnog čelnika agencije (ravnatelj) imenuje upravno vijeće, u pravilu na vrijeme od četiri godine uz mogućnost reizbora, a u nekim slučajevima propisani su uvjeti za razrješenje (npr. kod ASZ).

¹¹ Npr. položen pravosudni ispit za pravnika ili specijalistički ispit ili znanstveni stupanj magistra ili doktora znanosti.

¹² Npr. Za člana vijeća HERA traži se najmanje četverogodišnje iskustvo na "rukovodećim poslovima u području energetskih djelatnosti ili drugom srodnom području u energetske funkcijama.

¹³ Uvjeti za razrješenje prije isteka mandata, a koje je u nadležnosti Sabora na prijedlog Vlade, detaljno su propisani AZTN, HERA, HANFA, ARTZU, HAKOM.

¹⁴ Institut zamjenika predsjednika sve je češći kod hrvatskih agencija replicirajući strukturu ministarstva uspostavljenu Zakonom o sustavu državne uprave iz 2011.

6.3. Osiguranje neovisnosti putem sprječavanja nedozvoljenog utjecaja na rad agencije

Nekoliko je instrumenata kojima se nastoji spriječiti nedozvoljeni utjecaj na rad agencije. Prvo mnoge od analiziranih agencija imaju načelnu odredbu o samostalnosti o radu odnosno odredbu o zabrani utjecaja na rad agencije (npr. AZTN, HANFA, HAKOM, ASZ). Tu odredbu treba tumačiti u smislu općeg načela djelovanja agencije i njezinih funkcionera i zaposlenih, ali i drugih aktera.

Kod svih regulatornih odlučujućih agencija posebno je naglašena izolacija od vanjskih (političkih i drugih utjecaja) odredbom o nespojivosti funkcije u agenciji i političkih (javnih) funkcija odnosno promicanja (privatnih) gospodarskih interesa, što je jedna od pravnih inačica u regulaciji sukoba interesa (odredba o inkompatibilitetu). Odredba o nespojivosti funkcije u velikom broju slučajeva nema svrhu ako se ne radi o profesionalnom obavljanju funkcije i ako je član kolegija imenovan upravo kao predstavnik određenih tijela ili grupacija. Stoga se odredba o nespojivosti funkcije u tijelima agencije i funkcije u političkim tijelima (odredba o inkompatibilnosti) nalazi u propisima kojima se osnivaju sve agencije, osim onih u cijelosti ili djelomično participativnim kolegijem. Navedena odredba o inkompatibilnosti tj. nespojivosti funkcije člana vijeća i dužnosničkog položaja, te stranačke dužnosti (ne članstva u stranci) često se uključuje i nespojivost s članstvom u nadzornim odborima i upravama poduzetnika (reguliranih subjekata), vlasnički udjeli ili članstva u drugim oblicima interesnog udruživanja koje bi moglo dovesti do sukoba interesa ili je sukob interesa definiran u posebnoj odredbi. Regulacija sukoba interesa u nekim slučajevima ne odnosi se samo na upravljačka tijela, nego i na zaposlene. Neki od propisa sadrže i odredbu o etičkom ponašanju članova vijeća, odnosno zaposlenih u agenciji.

Još se jednom skupom odredbi nastoji onemogućiti nedozvoljene utjecaje na odlučivanje i rad agencije odnosno protežiranje određenih interesa. Radi se o odredbi o zabrani zapošljavanja u određenom razdoblju (jedna godina) nakon prestanka dužnosti u upravi ili nadzornom odboru reguliranog odnosno nadziranog subjekta (npr. HANFA), odnosno zabrani zastupanja reguliranih subjekata pred tijelima agencije (npr. HERA). S time je povezana i odredba kojom se jamči naknada u visini plaće u istom razdoblju nakon prestanka mandata odnosno razrješenja u određenim slučajevima. Na kraju, propisivanjem obveze čuvanja službene odnosno poslovne

tajne. I nakon prestanka dužnosti nastoji se spriječiti neovlašteno iznošenje povjerljivih informacija kojima bi se pogodovalo interesima reguliranih subjekata odnosno drugih osoba.

7. OBILJEŽJA ODGOVORNOSTI (KONTROLE) AGENCIJA

Odgovornost agencija osigurava se kroz različite oblike kontrole: pravnu kontrolu u smislu nadzora zakonitosti kao poštivanja proceduralnih i materijalnih propisa u radu agencije, financijsku kontrolu, u smislu nadzora učinkovitog korištenja financijskih sredstava agencije, te političko-demokratsku kontrolu koja se očituje kroz mehanizme vanjskog nadzora od strane političkih interesa, posebnih društvenih interesa ili javnosti nad segmentima rada i ostvarivanja ciljeva agencije. Na kraju, kontrola učinkovitosti odnosi se na ostvarenje ciljeva postavljenih od osnivača, kao kontrola učinkovitosti. Temeljni instrument kontrole je pravni okvir rada agencije koji djeluje *ex ante* postavljajući granice i pravila rada, a zatim uspostavljanje različite *ex post* oblike kontrole, kao što su izvještavanje, pravna ili financijska odgovornost.

Mnogi propisi sadrže načelne odredbe kojima se osigurava kvaliteta rada agencije na način da one rade transparentno, izgrađujući povjerenje, izvješćujući potrošače, odnosno objektivno, transparentno i nepristrano, te u skladu s pravilima struke.

Osnova pravne odgovornosti nalazi se, osim u pravnoj regulaciji postupanja agencije u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku (sve agencije kao javnopravna tijela dužne su postupati u skladu sa ZUP-om) i upravnom nadzoru, u sudskom nadzoru nad odlukama agencije. Pravna kontrola u pravilu je određena kao upravnosudska kontrola zakonitosti upravnih odluka, a kod nekih (odlučujućih agencija) i kontrola po žalbi u upravnom postupku. Specifičnost regulatornih agencija i osnova njihove neovisnosti odnosi se na izuzeće od kontrole njihovih odluka od strane višeg tijela (ministarstava), ali i neke odlučujuće agencije su neposredno podložne kontroli od strane suda. Zakoni sadrže odredbu po kojoj na pojedinačne akte regulatora nije dopuštena žalba, već je moguće pokrenuti upravni spor. U nekim je propisima sadržana odredba o upravnom nadzoru od strane resornog ministarstva (npr. HERA).

Financijska odgovornost agencija odnosi se na kontrolu financijskog upravljanja agencija, koja je prema postojećem uređenju raznolika i netipizirana. Iako propisi kojima se osnivaju agencije ne govore mnogo o financijskoj odgovornosti, postoji nekoliko instrumenata koje se spominju u propisima, kao što je obveza podnošenja plana prihoda i rashoda (npr. HERA) odnosno pravna osoba koja za to ima javnu ovlast, a sličnu odredbu ima i ASZ. Financijska kontrola razlikuje se

ovisno o tome kako agencija stječe prihode, pa su korisnici državnog proračuna podložni kontroli Državnog ureda za reviziju, a ostali neovisnoj reviziji. Primjenjuju se propisi koji vrijede za proračunske korisnike (u slučaju agencija koje su korisnici državnog proračuna), odnosno koji vrijede za neprofitne organizacije (u slučaju agencija koje imaju vlastite prihode). Također, većina propisa sadrži odredbu o ograničenju raspolaganja nekretninama ili drugom imovinom. U nekim slučajevima propisano je da agencija podnosi financijsko izvješće kao dio godišnjeg izvješća, odnosno da na zahtjev Vlade podnosi posebna izvješća o financijskom poslovanju.

Političko-demokratska odgovornost počiva na nekoliko temelja. Prvi i osnovni instrument političke kontrole odnosi se na obvezu izvještavanja o radu agencije. Sve agencije podnose godišnja i eventualno izvanredna izvješća predstavniku osnivača (Hrvatskom saboru, Vladi, odnosno resornim ministarstvima).

Tako svih šest regulatora (AZTN, ANFA, HERA, ATZU, HAKOM, AEM) podnose izvješće Hrvatskom saboru, s time da HANFA i HAKOM podnose isto izvješće i Vladi. Odlučujuće agencije izvješće podnose Vladi, odnosno Vladi i ministru, dok kvazi-regulatori podnose izvješće Vladi i resornim ministarstvima, odnosno Hrvatskom saboru i nacionalnim vijećima iz njihova djelokruga (za znanost i visoko obrazovanje). U nekim slučajevima agencije podnose i posebna (izvanredna) izvješća na zahtjev ovlaštenih tijela (HERA, ARTZU, ASZ) ili cjelovito izvješće i za kraće razdoblje (npr. HAKOM).

Drugi instrument osiguravanja političko-demokratske odgovornosti odnosi se na javnost rada agencija, pa tako propisi kojima su osnovane neke agencije sadrže načelnu odredbu o javnosti rada, detaljnije određuje koje se odluke ili situacije trebaju dati na uvid javnosti (npr. HAKOM). Statuti agencija se u pravilu ne objavljuju u Narodnim novinama,¹⁵ već se objavljuje samo odluka o davanju suglasnosti/potvrđivanja, dok se statute objavljuju na mrežnim stranicama agencije. U nekim slučajevima transparentnost se ostvaruje i dodatno propisivanjem obaveznog objavljivanja u Narodnim novinama ili na mrežnoj stranici općih akata odnosno propisa agencije (HANFA, HERA, HAKOM) ili pojedinačnih odluka ili baza podataka odnosno registra, pa čak i upravnosudskih odluka (npr. AZTN, HANFA, ARTZU, HAKOM, AZVO)¹⁶.

¹⁵ Samo statute HERA-e i HAKOM-a objavljeni su u Narodnim novinama, dok ostali objavljuju statute na svojim mrežnim stranicama, osim AAZ.

¹⁶ Često se propisuje obvezno objavljivanje važnijih odluka (sa znatnijim utjecajem) u Narodnim novinama i/ili što je jeftinije na mrežnoj stranici agencije (npr. HAKOM, HERA).

Oblik jačanja političko-demokratske odgovornosti ostvaruje se jačanjem povezanosti i komunikacije s drugim tijelima, od razmjene informacija i dobre prakse, do zajedničkog odlučivanja i to kroz participaciju sudionika, te suradnju s drugim tijelima. Suradnja s drugim tijelima, najčešće agencijama iz drugih zemalja, europskim tijelima ili međunarodnim organizacijama, ali i domaćim tijelima (ministarstvima, drugim agencijama, osobito AZTN-om) propisana u mnogim slučajevima. Tako je suradnja s Vladom, Hrvatskom narodnom bankom i međunarodnim organizacijama detaljno propisana u slučaju HANFA-e, dok HERA surađuje s drugim regulatornim tijelima i ACER-om te tijelima nadležnim za energetiku.

Participacija kroz uključivanje sudionika (zainteresiranih subjekata, javnosti) u proces pripremanja odluka posebno je važan za regulatorna tijela, pa su česte odredbe o obvezi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću pri donošenju određenih akata. Neke agencije kao oblik participacije zainteresiranih subjekata u odlučivanju imaju savjetodavna (npr. HANFA, HERA) i stručna tijela (AZVO, HALMED). Vrlo važan oblik odgovornosti agencija odnosi se na kontrolu učinkovitosti u smislu efikasnosti u postizanju ciljeva i svrhe agencije. Kontrola učinkovitosti nije posebno uređena ni kod jedne agencije u smislu ugovora o učinku ili menadžerskih mehanizama za kontrolu rezultata. Rudimentarni oblik kontrole učinkovitosti odnosi se na obvezu donošenja godišnjih programa rada agencija (koji bi trebali biti polazna točka za godišnja izvješća), obveza usvajanja godišnjeg programa rada zakonom je propisana samo u nekim slučajevima (HAKOM), a samo u rijetkim slučajevima godišnji program rada podnosi se na suglasnost osnivaču (CCAA npr. CCAA).

Tablica 5a: Indikatori odgovornosti (kontrole) agencija

Nezavisna regulacijska tijela ODGOVORNOST (KONTROLA)	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)	Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)	Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU)	Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)	Agencija za elektroničke medije (AEM)	Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA)	Agencija za lijekove i medicinske proizvode (HALMED)	Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (AAZ)	Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)
propisana načela rada	ne	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
primjena ZUP-a	da	da	da	da	nema odredbe	nema odredbe	da	da	nema odredbe	nema odredbe	da
kontrola putem upravnog spora (žalba isključena)	da	da	da/ne	da	da	da	da	da	da	ne	ne
upravni nadzor	nema odredbe	nema odredbe	da, ministarstvo	da, ministarstvo	nema odredbe	nema odredbe	da, ministarstvo	nema odredbe	da, ministarstvo	da, resorna ministarstva	da, ministarstvo
financijska odgovornost	proračunski korisnik	nema odredbi / neprofitna organizacija – upisana u registar	propisi o neprofitnim MF	nema odredbi / neprofitna organizacija – nije upisana u registar	neprofitna organizacija – upisana u registar	nema odredbi / neprofitna organizacija – upisana u registar	proračunski korisnik	neprofitna organizacija – upisana u registar	nema odredbi / profitna organizacija	nema odredbi / proračunski korisnik	nema odredbi / proračunski korisnik
godišnje izvješće o radu	Hrvatskom saboru	Hrvatskom saboru i Vladi	Hrvatskom saboru	Hrvatskom saboru	Hrvatskom saboru i Vladi	Hrvatskom saboru	Vladi	Vladi	Vladi i ministru	Vladi i resornim ministarstvima	Hrvatskom saboru i nacionalnim vijećima
detaljan sadržaj izvješća	ne	djelomično	da	djelomično	da	ne	djelomično	ne	ne	ne	ne
posebna izvješća	ne	ne	da, Vladi	da, HS ili Vladi	da, HS ili Vladi	ne	da, Vladi	ne	ne	ne	da, vijećima

Početkom 2014., nakon brojnih statusnih promjena, utvrđeno je da u Hrvatskoj (RH) postoje 44 državne agencije. Najveći broj agencija (34) su korisnici državnog proračuna, osam je neprofitnih organizacija koje se financiraju izvan proračuna, a dvije su trgovačka društva. Tijekom 2014., Vlada je planirala u državni proračun uključiti pet od osam neprofitnih agencija.

Umjesto toga, Vlada osniva dvije nove agencije (Agenciju za ugljikovodike i Agenciju za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada). Agencije zapošljavaju oko 6000 djelatnika, imaju godišnji proračun veći od 4 mlrd. kuna, a financijska imovina značajno nadilazi njihove obveze. Nažalost, malo je dostupnih informacija o njihovom financijskom poslovanju, posebice o rezultatima poslovanja i uspješnosti u pružanju usluga. To je više nego dovoljan razlog da se temeljem dostupnih informacija analizira i skrene pozornost na njihovu transparentnost, financijsko poslovanje i utjecaj na državne financije. Analiza financijskog poslovanja agencija obavljena je za razdoblje 2010. do 2012.

Tablica 5b: Indikatori odgovornosti (kontrola) agencija

Nezavisne regulacijske agencije ODGOVORNOST (KONTROLA)	Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN)	Hrvatska agencija za nadzor finansijskih usluga (HANFA)	Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA)	Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga (ARTZU)	Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)	Agencija za elektroničke medije (AEM)	Agencija za sigurnost željezničkog prometa (ASZ)	Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo (CCAA)	Agencija za lijekove i medicinske proizvode (HALMED)	Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi (AAZ)	Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)
odredba o javnosti rada opća / detaljna	da / ne	ne / da	da / ne	da	da / da	ne / ne	da / ne	ne	ne	ne	ne
objava općih akata u NN	ne	da	da	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne
objava pojedinačnih akata	da	da	da	ne	da	da	ne	ne	ne	da	da
surađnja s drugim tijelima	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da
javna savjetovanja ili rasprave	ne	ne	da	ne	da	da	da	ne	ne	ne	ne
savjetodavno tijelo – participacija	ne	da	da	ne	ne	ne	ne	ne	stručno vijeće	ne	akreditacijski savjet
godišnji program rada (kontrola učinkovitosti)	ne	ne	ne	ne	da	ne	da	da	ne	ne	da

8. NEKOLIKO NAPOMENA O AGENCIJAMA

Agencije su polu-samostalna administrativna tijela koja obavljaju javne poslove poput regulacije, pružanja usluga i provedbe politika. U usporedbi s državnom upravom, agencije su manje hijerarhijski organizirane, manji je politički utjecaj na njihove dnevne operacije, pa su samostalnije u menadžerskim i financijskim odlukama, kao i u politici zapošljavanja. Postoje razne dileme oko definiranja agencija. Međutim, postoji i konsenzus da je riječ o organizacijama koje se strukturno ne smatraju državnom upravom, jer funkcioniraju u znatno većem poslovnom okruženju. Zbog različitog stupnja samostalnosti, organizacija agencija se i u drugim državama razlikuje, što onemogućava njihovo preciznije definiranje (Van Thiel, 2012:18). Agencija se obično definira kao javna ustanova, izvan ministarstava, ali koju mjerodavno ministarstvo na određeni način nadzire (Radma-Liiv, T., Nakrošis, V. and Hajnal, G., 2012).



Broj državnih agencija 2013.

Prororačunske	34
Izvanproračunske	1
Neprofitne	7
Trgovačka društva	2
UKUPNO	44

Dnevnik 3

U većini zemalja Srednje i Istočne Europe ne postoje stvarne reforme usmjerene na razvoj agencija, nego je to kontinuirani razvoj bez cjelovite strategije ili detaljnijeg akcijskog plana. Jedan od značajnih motiva za profiliranje i rast broja agencija je restrukturiranje starih funkcija države naslijeđenih iz socijalističkog razdoblja i proces pridruživanja EU-a koji je naročito bio prisutan pri osnivanju regulatornih agencija i agencija za upravljanje strukturnim fondovima (Radma-Liiv, T., Nakrošis, V., and Hajnal, G., 2012).

9. BROJ I STATUS DRŽAVNIH AGENCIJA

U RH postoje 44 državne agencije (v. tablicu 1). Samo od 2004. do 2013. osnovano ih je 35 i to uglavnom kao rezultat procesa pridruživanja Hrvatske EU-u. Na temelju analize financijskih izvještaja, statuta i pregleda godišnjih izvještaja o poslovanju, lako je utvrditi da se njihov status u sustavu javnog sektora značajno razlikuje. Temeljem statusa u sustavu financijskog izvještavanja u 2013. od 44 agencije 7 je neprofitnih organizacija, 34 su proračunski korisnici, dvije agencije su trgovačko društvo, a jedna je neprofitna organizacija u statusu izvanproračunskog korisnika.

Tablica 1.***Broj državnih agencija od 2010. do 2013.***

	2010.	2011.	2012.	2013.
Proračunske	32	32	33	34
Izvanproračunske		1	1	1
Neprofitne	8	8	8	7
Trgovačka društva	2	2	2	2
Ukupno	42	43	44	44

Izvor: Obrada autora temeljem analize godišnjih i financijskih izvještaja agencija

Većina se agencija financira iz državnog proračuna i ima status proračunskog korisnika. Obično se nalaze u sklopu proračunskog razdjela mjerodavnog ministarstva: financija (2), gospodarstva rada i poduzetništva (6), poljoprivrede (7), pomorstva, prometa i infrastrukture (4), zaštite okoliša i prirode (2), znanosti, obrazovanja i športa (4), te rada i mirovinskog osiguranja (1). Posluju u sklopu državne riznice te vode poslovne knjige i evidencije po računovodstvu državnog proračuna. Osam je agencija u statusu neprofitnih organizacija, izvan su proračuna i nalaze se u registru (neprofitnih organizacija) kojeg vodi Ministarstvo financija. Financijsko poslovanje neprofitnih agencija prati mjerodavno ministarstvo, odnosno pravna osoba koja za to ima javnu ovlast. Vlada je u 2010. i 2011. veći dio neprofitnih regulatornih agencija prebacila u državni proračun, a u Smjernicama ekonomske i fiskalne politike 2014.-2016. predviđjala uključivanje i većeg dijela preostalih neprofitnih agencija. Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (DAB) je jedna. Dvije su agencije (Financijska agencija – FINA i Agencija za lijekove i medicinske proizvode – ALMED) u statusu trgovačkog društva u vlasništvu države, financiraju se namjenskim prihodima, vode poslovne knjige po računovodstvu za poduzetnike, a ostvarenu dobit dijele s državnim proračunom. Imaju veliku samostalnost, a u ime i za račun države obavljaju dio javnih funkcija (platnog prometa, centralnog obračuna plaća, poslove riznice).

9.1. Zaposleni i rashodi za zaposlene

U agencijama je zaposleno oko 6.000 djelatnika (v. tablice 3 i 4). Broj zaposlenih po godinama značajno se razlikuje jer je ovisio o dostupnosti podataka (v. tablicu 4). U promatranom trogodišnjem razdoblju u većini je agencija primjetan rast broja zaposlenih.

Koncem 2012. u 39 agencija zaposleno je 5.952 djelatnika. U 28 agencija u statusu proračunskih korisnika zaposleno je 2.060, u jednoj izvanproračunskoj agenciji (Agencija za upravljanje državnom imovinom) je 216 djelatnika, u 8 neprofitnih agencija je 552 te u dva trgovačka društva 3.124 djelatnika (v. tablicu 3). Broj zaposlenih u proračunskim agencijama značajno varira od najveće s 563 zaposlena do agencije s 5 zaposlenih. U devet proračunskih agencija zaposleno je manje od 15 djelatnika. Neprofitna agencija s najvećim brojem zaposlenih je Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije – HAKOM (173), a s najmanjim Hrvatska agencija za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata – HANDA (8). Najveći broj zaposlenih ima Fina (2.961) koja sudjeluje s 50% u ukupnom broju zaposlenih u agencijama.

Visina bruto plaća. Temeljem dostupnih informacija iz godišnjih i finansijskih izvještaja izračunate su mjesečne bruto plaće po zaposlenom koje su rasle usporedno s rastom zaposlenih (v. tablicu 6).

Tablica 6: Indikatori dobrog upravljanja na mrežnim stranicama agencija

	AZTN	HANFA	HERA	ARTZU	HAKOM	AEM	ASZ	CCAA	HALMED	AAZ	AZVO
<i>cjeloviti antikorupcijski program</i>	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
<i>primjena ZPPI-a</i>	da	da	da	da	da	da	ne	da	da	ne	da
<i>etički kodeks i/ili povjerenik</i>	da	ne	ne	ne	da	ne	ne	ne	da	ne	da
<i>misija, vizija, strateški ciljevi</i>	da	ne	ne	da	da	ne	ne	da	da	da	da
<i>javna nabava</i>	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da
<i>upravljanje sukobom interesa</i>	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
<i>proračun / finansijski plan</i>	da	ne	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne
<i>godišnji program rada</i>	da	ne	ne	da/ne	da	da (2012)	ne	ne	ne	ne	po djelatno- stima
<i>izvješće o radu</i>	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da	da
<i>savjetovanja sa javnošću</i>	da	da	da	ne	da	da	ne	da	ne	ne	ne
<i>zapisnici sa sjednica vijeća</i>	ne	da	da	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne
<i>pojedinačne odluke</i>	da	da	da	ne	da	da/ne	ne	ne	ne	ne	da
<i>plan donošenja propisa</i>	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
<i>kommunikacijska strategija</i>	da	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
<i>zaštita osobnih podataka</i>	ne	ne	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne	ne	da

Prosječna bruto plaća po zaposlenom u 30 državnih agencija proračunskih korisnika je oko 10 000 kuna i znatno je niža od bruto plaća djelatnika zaposlenih u neprofitnim, izvanproračunskim agencijama i agencijama u statusu trgovačkog društva. Najviše bruto plaće u agencijama proračunskim korisnicima 2012. su imali zaposlenici Agencije za sigurnost željezničkog prometa i Agencije za javno-privatno partnerstvo (AJPP), a najmanje djelatnici Agencije za mobilnost i programe EU-a (AMPEU) te Hrvatske poljoprivredne agencije (HPA).

Znatno veće bruto plaće imaju zaposleni u neprofitnim agencijama (prosječno oko 16 000 kuna). Najveće bruto plaće imaju zaposlenici Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo (CCAA) i Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM), a najniže (još uvijek visoke) u Hrvatskoj energetske regulatornoj agenciji (HERA) i Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (HANFA). Za tri agencije (DAB, E-Agenciju, HANDA-u) nisu dostupne informacije o rashodima za plaće. Bruto plaće značajno se razlikuju i u dvije agencije u statusu trgovačkog društva – u Fini 7.806 kuna, a u ALMED-u čak 18.296 kuna.¹⁷ Model hrvatskih nezavisnih regulacijskih tijela sadrži gotovo sve ključne instrumente za ostvarenje između autonomije i kontrole i time ispunjavanja svrhe modela. Nedostatak je opća primjena tih elemenata na sve NRA u skladu s pravnim okvirom koji bi regulirao agenciju kao pravni institut i organizacijski oblik, dozvoljavajući različita rješenja s obzirom na funkcionalne specifičnosti. Kao i svaka nova institucija, i NRA su prošle fazu inkubacije i sada su kao institucionalni oblik prepoznate i djelotvorne u sustavu upravljanja u Hrvatskoj. Dobro upravljanje agencijama uključuje ostvarenje svih gore navedenih elemenata unutar budućeg regulatornog okvira za agencije. Kontrolni mehanizmi utvrđeni su čitavim nizom horizontalnih propisa koji se primjenjuju u javnoj upravi, tj. javnom sektoru. Tako pravni okvir agencija čine i propisi antikorupcijske politike kojima je za cilj povećati transparentnost uprave, etičnosti, integritet javnih službenika i dužnosnika, te zdravo financijsko upravljanje. To se prvenstveno odnosi na propise kojima se uređuje pravo na pristup informacijama, etičke kodekse i sukob interesa, te propise o javnim nabavama, a u širem smislu tu ulaze i propisi o zaštiti podataka. Tome treba pribrojiti i dobru praksu upravljanja u agencijama, kao što je npr. utvrđivanje vizije, misije i usvajanje strategije, usvajanje komunikacijske strategije i sl.

¹⁷ Anto Bajo, Institut za javne financije
Maja Kolarec, Ekonomski fakultet Zagreb

10. PROBLEMI KOMUNALNOG SEKTORA

- treba li nam nezavisni regulator za komunalne djelatnosti

Razmatra se pitanje opravdanosti osnivanja nezavisnog regulatornog tijela za komunalne usluge u Hrvatskoj s obzirom na funkciju ,područje regulacije, te aktualne trendove u europskim zemljama. Karakter nekih komunalnih usluga, kao što su vodne usluge i zbrinjavanje komunalnog otpada, nadilaze lokalni značaj, te potreba da se osigura zaštita tržišnog natjecanja u komunalnom gospodarstvu upućuje na potrebu osnivanja nezavisnog regulatornog tijela po uzoru na druge europske zemlje.

Pri razmatranju pitanja je li Hrvatskoj potrebno osnivanje regulatornog tijela za komunalne usluge potrebno je prethodno ukazati na:

- a) funkciju koju bi to tijelo moralo izvršavati,
- b) utvrditi koje se djelatnosti smatraju komunalnim djelatnostima u Republici Hrvatskoj, te
- c) ukazati na aktualne trendove u komunalnom gospodarstvu europskih zemalja.

Uloga organizacijski, funkcionalno, personalno, financijski i pravno nezavisnog regulatornog tijela za komunalne usluge je nadzor cijena usluga i drugih ekonomskih parametara u pojedinim komunalnim djelatnostima ,odlučivanje o uvjetima i pravu obavljanja djelatnosti ,te zaštita korisnika komunalnih usluga. U nadzoru cijena usluga, regulatorno tijelo ima ovlast odrediti maksimalne cijene koje poduzetnici mogu primjenjivati u određenom razdoblju. Ove regulacijske mjere su u pravilu učinkovito sredstvo nadzora i ex ante sprječavanja potencijalnih povreda pravila o zaštiti tržišnog natjecanja, bez potrebe ex post djelovanja tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.

Drugo, komunalne djelatnosti sukladno čl. 135., st.1 Ustava Republike Hrvatske su poslovi iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i javne službe koje su povjerene u nadležnost lokalnim vlastima. Jedinice lokalne samouprave (općine, gradovi, veliki gradovi) u Republici Hrvatskoj odgovorne su za obavljanje sljedećih komunalnih djelatnosti:

- prijevoz putnika u javnom prometu,
- održavanje čistoće,
- odlaganje komunalnog otpada,
- održavanje javnih površina,
- održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo,

- održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika,
- obavljanje dimljačarskih poslova,te
- javna rasvjeta.

Opskrba pitkom vodom i odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, koje su objedinjene u pojmu “vodne usluge” u nadležnosti su lokalnih jedinica i smatraju se komunalnim djelatnostima,uređenim Zakonom o vodama.

Treće,zamjetan je trend da značaj pojedinih komunalnih usluga,zbog njihovog jakog utjecaja na okoliš prelazi granice područja lokalnih jedinica i postaje važan za više jedinica ili za područje regije pa i države u cijelosti,a često njihov utjecaj na okoliš prelazi i državne granice.Zato je potreban novi pristup organizaciji obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti i njihova integracija u veće,”natkomunalne” sustave,odnosno integracija u cjelovite sustave na razini država,pri čemu države preuzimaju odgovornost za funkcioniranje sustava stvaranjem povoljnog zakonodavnog okvira koji podržava funkcioniranje sustava i određivanjem tijela javne vlasti za nadzor obavljanja tih djelatnosti,dok lokalnim jedinicama udruženim u uslužna područja ostaje nadležnost za obavljanje ovihh usluga.Iako se ovaj proces od strane građana u lokalnim jedinicama smatra oblikom centralizacije poslova koji se nalaze u nadležnosti lokalnih jedinica,tehničko-tehnološki zahtjevi,ekonomski i zahtjevi zaštite okoliša upućuju na daljnju horizontalnu i vertikalnu integraciju određenih komunalnih djelatnosti u funkcionalne sustave razine koja je viša od razine lokalnih jedinica.Drugi važan trend u komunalnom gospodarstvu i činjenica koja opravdava formiranje nezavisnog regulatornog tijela je mogućnost privatizacije isporučitelja komunalnih usluga,tj. obavljanje komunalnih usluga,odnosno obavljanja komunalnih djelatnosti od strane privatnih pružatelja.Iako u Republici Hrvatskoj prevladava javni sektor,postoji mogućnost da će se iz razloga efikasnosti,efektivnosti i ekonomičnosti, kao i zbog pristupanja Republike Hrvatske EU,obavljanja komunalnih usluga podvrgnuti procesu privatizacije.Tada jako regulatorno tijelo za komunalne usluge je condition sine qua non za funkcioniranje sustava komunalnog gospodarstva.

10.1. Regulatorna tijela za usluge zbrinjavanja komunalnog otpada i vodne usluge u Hrvatskoj

Prema čl.38 ZKG,upravno tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave u čijem je djelokrugu gospodarstvo dužno je voditi evidenciju o visini cijena komunalnih usluga u JLS na

području jedinice područne (regionalne) samouprave, te načinu njihova obračuna i plaćanja. U praksi to znači da u Hrvatskoj na državnoj razini nema tijela koje prati cijene komunalnih usluga (osim za vodne usluge i djelomično za usluge zbrinjavanja komunalnog otpada), kao ni stanje u tim gospodarskim djelatnostima. U statističkim izvješćima Državnog zavoda za statistiku komunalne usluge nisu izdvojene u posebnu kategoriju i obuhvaćene su u dvije kategorije:

a) zaštita okoliša, te b) promet. U sektoru vodnih usluga novi Zakon o vodama odredio je Vijeće za vodne usluge kao središnje državno tijelo za nadzor i praćenje stanja, koje obavlja funkciju središnjeg regulatornog tijela - ono se osniva radi osiguranja zakonitosti u području određivanja cijene vodnih usluga, naknade za razvoj i naknade za priključenje na sustav vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda. Vijeće se sastoji od 9 članova iz reda stručnjaka s područja vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda, upravljanja vodama, gospodarstva, javnih financija i drugih područja. Članove vijeća imenuje i razrješuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, na razdoblje od 4 godine, ali mogu biti razriješeni i prije isteka tog razdoblja. Članovi Vijeća biraju i razrješuju predsjednika i podpredsjednika Vijeća.

Sredstva za rad Vijeća i poslove stručne potpore radu Vijeća osigurava Ministarstvo nadležno za vodno gospodarstvo, te se u smislu nezavisnosti Vijeća može zaključiti da je to tijelo relativno nezavisno, osim u dijelu financiranja, koje bi trebalo osiguravati direktno iz državnog proračuna.

Osnovna funkcija Vijeća za vodne usluge Republike Hrvatske je kontrola slučajeva podcjenjenih i precjenjenih tarifnih politika cijene vode lokanih jedinica i isporučitelja vodnih usluga.

U izvršavanju ove funkcije Vijeće:

1. predlaže Vladi Republike Hrvatske propis o najvišem iznosu naknade za priključenje iz zakona kojim se uređuje financiranje vodnog gospodarstva.,
2. predlaže Vladi Republike Hrvatske propis o najvišem iznosu naknade za priključenje iz zakona kojim se uređuje financiranje vodnog gospodarstva,
3. nadzire zakonitost odluke o cijeni vodnih usluga,
4. nadzire zakonitost odluke o naknadi za priključenje iz zakona kojim se uređuje financiranje vodnog gospodarstva i
5. nadzire zakonitost određivanja cijene vode isporučitelja vodne usluge koji isporučuje vodu namijenjenu ljudskoj potrošnji drugom isporučitelju vodne usluge. U postupku nadzora zakonitosti odluke o cijeni vodnih usluga, odluke o naknadi za razvoj iz zakona kojim se uređuje

financiranje vodnog gospodarstva,Vijeće je ovlašteno donijeti privremenu mjeru i odrediti cijenu vode do pravomoćne odluke suda.

U sektoru zbrinjavanja komunalnog otpada u Hrvatskoj određene pojedine funkcije središnjeg regulatornog tijela obavlja Agencija za zaštitu okoliša,od kojih je najznačajnija izrada godišnjeg izvješća o komunalnom otpadu.Agenciju kao javnu ustanovu osnovala je Vlada Uredbom o osnivanju Agencije za zaštitu okoliša (NN75/02) za prikupljanje,objedinjavanje i obradu podataka o okolišu.Potreba za osnivanjem Agencije definirana je strateškim dokumentom u zaštiti okoliša - Strategijom zaštite okoliša Republike Hrvatske (NN75/02) za prikupljanje,objedinjavanje i obradu podataka o okolišu.Potreba za osnivanjem Agencije definirana je strateškim dokumentom u zaštiti okoliša - Strategijom zaštite okoliša Republike Hrvatske koja je pozicionirana kao središnje stručno tijelo i mogućeg promotora održivog razvoja.Osnivanje Agencije predviđa se planom provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između RH i EU,te usklađivanjem nacionalnog pravnog i institucijskog okvira u području zaštite okoliša s pravnim okvirom Unije,kao i potrebom za dogradnjom infrastrukture nužne za efikasnu provedbu politike zaštite okoliša.Agencijom upravlja Upravno vijeće koje ima pet članova.Četiri člana upravnog vijeća imenuje i razrješuje ministar zaštite okoliša i prostornog uređenja iz reda istaknutih stručnjaka na području zaštite okoliša,a jednog člana biraju stručni djelatnici Agencije iz svojih redova na način propisanim Statutom.Mandat članova upravnog vijeća traje 4 godine.Sredstva za rad i poslovanje Agencija ostvaruje na temelju odobrenih programa,a može stjecati sredstva i pružanjem usluga u obavljanju svoje djelatnosti,te potporama,sponzorstvom i darovanjem.Na posljetku,nameće se tko stoji u sektoru zbrinjavanja komunalnog otpada i vodnih usluga (kojem je već uspješno i formirano Vijeće za vodne usluge).Ove komunalne usluge zbog njihovog značajnog utjecaja na okoliš više nisu djelatnosti isključivo lokalnog značaja,već su od interesa za državu u cijelosti.Izvršenje obveza koje je Republika Hrvatska preuzela u procesu pridruživanja EU glede sektora usluga zbrinjavanja komunalnog otpada i vodnih usluga ne može se prepustiti lokalnim jedinicama bez istovremenog nadzora središnje državne vlasti,što opravda formiranje središnjeg nezavisnog regulatornog tijela u ovim djelatnostima.Pojedine druge komunalne djelatnosti kao što su :prijevoz putnika u javnom prometu,održavanje čistoće,održavanje javnih površina,održavanje nerazvrstanih cesta,tržnica na malo,održavanje groblja i krematorija,prijevoz pokojnika te obavljanje dimljačarskih poslova,te javna rasvijeta,ostaju za sada,djelatnosti izrazito lokalnog karaktera i za te

djelatnosti dovoljno je osigurati statističko praćenje cijena i inspekcijski nadzor na razini države. Javni sektor dominira u komunalnim djelatnostima u Hrvatskoj, te će mogući predstojeći proces privatizacije komunalnih usluga (osim vodnih usluga)¹⁸ u budućnosti biti odlučna činjenica glede potrebe formiranja nezavisnog regulatornog tijela za pojedine od komunalnih usluga.

11. PREDSTOJEĆA REFORMA AGENCIJA U HRVATSKOJ

Cilj programa Vlade Republike Hrvatske u razdoblju od 2011.-2015. ima za cilj ostvariti veću učinkovitost i kvalitetu pružanja usluga javne uprave i to putem reorganizacije i racionalizacije postojećeg sustava (smanjenje broja ureda, zavoda i agencija, unaprjeđenje procesa, redefiniranje standard usluga, informatizaciju), te podizanje razine kvalitete i učinkovitosti upravljanja ljudskim resursima, (obrazovanje, stimulativno nagrađivanje). Reorganizacija sustava javne uprave trebala bi rezultirati postupnim smanjenjem ukupnih troškova. Također u program Vlade utvrđeni su slijedeći ciljevi:

- osigurati građanima život u društvu bez korupcije, što znači da građani mogu ostvarivati sva svoja prava i obveze da budu izloženi koruptivnim zahtjevima,
- zaštititi institucije od razarajućeg učinka korupcije;
- uvesti transparentnost i dostupnost na web stranicama svih postupanja tijela državne uprave i lokalne samouprave, kao i pravosuđa;
- gdje god je moguće ukinuti postupanje tijela državne uprave i lokalne samouprave po diskrecijskoj ovlasti;
- identificirati i izmijeniti sva zakonska rješenja koja uvode pravnu nesigurnost, identificirati i izmijeniti sva zakonska rješenja koja otežavaju i usporavaju ostvarivanje prava i interesa građana;
- uspostava učinkovitog i transparentnog sustava upravljanja državnom imovinom;
- nastavak jačanja kontrole u javnoj nabavi. Ministarstvo uprave je u svom Strateškom planu za 2012.-2014¹⁹. u okviru svog posebnog cilja odredilo za cilj

¹⁸ Zakonom o vodama isključena je privatizacija javnih isporučitelja vodnih usluga u Republici Hrvatskoj.

¹⁹ www.uprava.hr

unapređenje postojećeg sustava agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima (dalje u tekstu ustanove).

Kratkoročni ciljevi unapređenja ustanova su:

- priprema i objava pojedinačnih izvještaja ustanova;
- obrada informacija, analiza te izrada prijedloga plana unapređenja rada; (racionalizacije) ustanova;
- priprema prijedloga plana unapređenja ustanova za VRH sa akcijskim planom, npr.;
- racionalizacija;
- donošenje ili izmjena zakona, metodologija rada ustanova

Srednjoročni/dugoročni ciljevi unapređenja određeni su:

- ispunjenje Programa VRH 2011.-2015.;
- bolja ekonomičnost u radu ustanova;
- bolja povezanost resora i ustanova (planovi, komunikacija, izvještavanje, itd.);
- veća transparentnost i odgovornost u radu;
- etika, nepravilnosti, pristup informacijama;
- veća fiskalna odgovornost (zakonitost u korištenju postojećih resursa (novca, ljudi, prostora, vozila, itd.);
- bolja priprema sustava ustanova za korištenje EU fondova

12. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR AGENCIJA – relevantni propisi i institucije

Postojeći pravni okvir za osnivanje i rad agencija u Hrvatskoj čine brojni propisi koji parcijalno uređuju pojedine elemente osnivanja, strukture i funkcioniranja agencija.

Za razliku od mnogih drugih zemalja u Hrvatskoj ne postoji zakon o agencijama, već je temeljni pravni propis za agencije onaj kojim je osnovana pojedina agencija - posebni zakon (o agenciji ili o određenom području) ili uredba (temeljem posebnog zakona ili Zakona o ustanovama).

Stoga svaka agencija ima svoje zakonom ili uredbom regulirane specifičnosti iznad mjere u kojoj je to racionalno opravdano.

Upravo je nedostatak posebne regulacije agencija kao specifičnog tipa organizacija koji zahtijeva posebno pravno uređenje jedan od razloga koji znatno otežava upravljanje te pridonosi netransparentnosti.

Ustav R.H u nekoliko važnih odredbi spominje “tijela s javnim ovlastima”, u koje ulaze i agencije, a posebno se to odnosi na obvezu zakonitosti pojedinačnih odluka i jamstvo sudske kontrole (čl. 19.), pravo na žalbu protiv pojedinačnih odluka (čl. 18.), pravo na pristup informacijama (čl. 38., st.4.), načelo jednakosti (čl. 26.), podnošenje pritužbi pučkom pravobranitelju (čl. 93., st.3.) koje se izričito spominju u nekoliko važnih odredbi. Temeljni zakon kojim je uređena organizacija jednog dijela agencija (ali ne i svih) je Zakon o ustanovama, dok se na poslove i način rada agencija primjenjuju Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o općem upravnom postupku, kao i čitav niz drugih propisa. Posebno je nesređeno stanje u odnosu na čelnike i zaposlene u agencijama, na koje se primjenjuju različiti propisi i koji imaju stoga vrlo neujednačena prava i obveze.

Određen stupanj pravne nesigurnosti u vezi toga što agencija jest, kako treba izgledati, kako se bira njezino vodstvo, kome odgovara i kako se osigurava njezina nepristranost, razlog je kaotičnom stanju u području agencija, te otvara neslućene mogućnosti kreiranja agencije prema potrebama trenutka i pojedinačnih aktera ili interesa.

12.1. Agencije i njihovo institucionalno okruženje

Institucionalno okružje agencija u Hrvatskoj čine prije svega Hrvatski sabor, Vlada RH i resorna ministarstva, te institucije koje imaju ulogu kontrole nad agencijama.

Drugo područje institucionalnih odnosa agencija stvara sa svojim korisnicima ili reguliranim subjektima, odnosno sa stručnim i drugim organizacijama u području u kojem djeluje. Na kraju, posebnu vrstu stručnih, ali i politički i pravno definiranih odnosa agencija stvara unutar mreža istovrsnih agencija koje djeluju u Europi, regionalno ili internacionalno.

Hrvatski sabor u odnosu na agencije ima čitav niz nadzornih ovlasti. Prije svega, on zakonom osniva dio agencija (regulatorne i dio izvršnih i ekspertnih) odnosno zakonom određuje njihove ovlasti ili daje ovlast Vladi da uredbom osniva agencije. Također, horizontalni zakoni koji se primjenjuju na tijela s javnim ovlastima (pravne osobe s javnim ovlastima) primjenjuju se i na agencije. Sabor usvaja proračun kojim se utvrđuju sredstva za rad agencije, a u nekim agencijama imenuje čelnike, odnosno članove upravnih vijeća (regulatorne agencije).

Jedan dio agencija ima zakonsku obvezu podnositi godišnja izvješća Hrvatskom saboru.

Relevantan je i rad pojedinih odbora Sabora u pogledu definiranja pravnog okvira za rad agencija, kao i rad Nacionalnog vijeća za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije te Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (za dio agencija). Ove njegove nadzorne ovlasti koje djeluju ex ante (zakonski okvir, proračun, imenovanja) odnosno ex post (izvještavanje), treba promatrati u svjetlu ograničenih praktičnih mogućnosti stvarne kontrole i konstruktivne rasprave u Saboru.

Vlada RH u odnosu na agencije ima na raspolaganju intenzivnije oblike nadzora, ali i mogućnost većeg neformalnog utjecaja, osobito putem resornih ministarstava. U nekim slučajevima Vlada osniva agencije ili temeljem izričite ovlasti sadržane u sektorskom zakonu ili temeljem Zakona o ustanovama. U velikom broju agencija Vlada imenuje odnosno razrješava čelnike i članove upravnih vijeća agencije. Vlada je ovlaštena provoditi nadzor nad propisima odnosno općim aktima agencija.

Većina agencija podnosi godišnja izvješća o radu Vladi. Resorna ministarstva imaju čitav niz ovlasti i dužnosti u odnosu na agencije, kao što je obveza suradnje i pružanja stručne pomoći, posebice na izradi politika i nacрта propisa te razmjeni informacija, provodi nadzor nad radom agencija u resoru, a u određenom broju slučajeva daje suglasnost na akte agencija.

Ministarstva imaju i upravljačke i personalne ovlasti u odnosu na agencije - ministri (ili predstavnici ministarstva) su u velikom broju agencija članovi upravnih vijeća agencija odnosno predlažu kandidate za čelnike agencije Vladi. K tome, horizontalna ministarstva imaju određene specifične ovlasti u odnosu na agencije: Ministarstvo financija u odnosu na financiranje agencija i nadzor na trošenjem javnih prihoda, a Ministarstvo uprave u odnosu na propise iz područja uprave.

Tijela koja imaju isključivo kontrolne ovlasti nad radom agencija uključuju prije svega upravne sudove koji su nadležni za rješavanje po tužbama na odluke agencija kada nije dozvoljena žalba (odnosno Visoki upravni sud nadležan je za sporove u odnosu na odluke HaKOM-a). Osim toga, državna revizija provodi reviziju financijskog poslovanja agencija kao korisnika državnog proračuna odnosno reviziju sredstava EU i drugih međunarodnih organizacija ili institucija koje se koriste za financiranje javnih potreba u R.H fondovi i zavodi revidiraju se na godišnjoj osnovi. Na kraju, Pučki pravobranitelj postupi po pritužbama na rad tijela javne vlasti zbog nezakonitog, odnosno nepravilnog rada. Iz izvješća Pučkog pravobranitelja vidljivo je da je rad

nekih agencija, kao što je npr. Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje ili Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje čest predmet postupanja.

U većem dijelu agencija postoje institucionalizirani oblici suradnje s korisnicima odnosno s reguliranim subjektima, stručnom zajednicom te zainteresiranom javnošću, a koji osobito uključuju stručna i javna savjetovanja, informiranje, pružanje stručne pomoći, i druge oblike stručne suradnje.

Agencije surađuju s istovrsnim agencijama drugih europskih zemalja ili šire. Tako značajan broj agencija sudjeluje u radu europskih i međunarodnih mreža agencija u kojima se usklađuju standardi, prati provedba politika, utvrđuje i razmjenjuje dobra praksa. Manji dio agencija direktno surađuje odnosno izvještava Europsku komisiju.

Važnost i obveza uključivanja u europske mreže agencija osobito je vidljiva u odnosu na regulatorne agencije, s obzirom na potrebu standardiziranog postupanja i razmjene dobre prakse na jedinstvenom europskom tržištu (npr. elektroničkih komunikacija, energenata, itd.)

Sredinom devedestih godina prošlog stoljeća dolazi do osnivanja i početka rada neovisnih regulatornih tijela za pojedina područja u Hrvatskoj. To se odnosi i na područje zaštite tržišnog natjecanja. Prvi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja donesen je u ljeto 1995., a Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja osnovana je temeljem odluke Hrvatskog sabora 1997. U tom Zakonu sadržane su odredbe o formalnoj, odnosno de jure neovisnosti. Agencije u obavljanju poslova koji se odnose na kontrolu ponašanja poduzetnika na tržištu kada se radi o zabranjenim sporazumima između poduzetnika, zabrani zloupotreba vladajućeg položaja, kontroli koncentracija i davanju mišljenja na nacрте propisa s aspekta njihove sukladnosti sa Zakonom.

1. listopada 2003. stupio je na snagu novi Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja²⁰ kojim su detaljnije uređena pitanja koja se odnose na pravni i institucionalni položaj agencije, razrađeni su uvjeti za razrješenje predsjednika i članova Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, način donošenja odluka, djelokrug Vijeća, obveza izrade godišnjeg izvješća o radu i njegova dostava Hrvatskom saboru na usvajanje, itd. Važna je novost u odnosu na dosadašnji Zakon sadržana u činjenici da odluke u Agenciji više ne donosi ravnatelj, već kolektivno tijelo - Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja. Tim zakonom dane su joj ovlasti da samostalno i neovisno vodi postupke i donosi odluke koje se odnose na utvrđivanje povreda iz Zakona čiji se legalitet može osporavati isključivo tužbom pred Upravnim sudom, ali joj nije dana ovlast za izricanje sankcija za utvrđene

²⁰ NN 122/03

povrede zakona, već je nadležnost za to dana prekršajnim sudovima u Republici Hrvatskoj. U sklopu daljnjeg usklađivanja zakonodavstva s područja zaštite tržišnog natjecanja s pravnom stečevinom EU, 2009. godine donesen je novi, trenutno važeći Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja koji je stupio na snagu 1. listopada 2010. Tim je zakonom određeno da je **Agencija pravna osoba s javnim ovlastima koja samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru propisanog djelokruga, te za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru, a sredstva za njezin rad osigurana su u Državnom proračunu.** Radom Agencije upravlja Vijeće od pet članova, a predsjednika i članove Vijeća na prijedlog Vlade Republike Hrvatske imenuje i razrješuje dužnosti Hrvatski sabor. Uvjeti za imenovanje i trajanje mandata kao i oni za razrješenje, također su detaljno propisani Zakonom, pri čemu je važno istaknuti kako mandat članova Vijeća traje pet godina, te da mogu biti ponovo imenovani na tu dužnost. Pored profesionalnog obavljanja ove dužnosti, za članove Vijeća ne mogu biti birani državni dužnosnici, osobe koje obnašaju dužnosti u tijelima političkih stranaka, te da članovi Vijeća ne mogu biti članovi uprava, nadzornih odbora kao i upravnih vijeća poduzetnika ili interesnih udruženja koji bi mogli dovesti do sukoba interesa.

Kada se radi o uvjetima za razrješenje predsjednika i članova Vijeća Zakonom je uređeno da Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade, može i prije isteka mandata razrješiti predsjednika i članove Vijeća u slučaju kada to oni zatraže, budu osuđeni za kazneno djelo koje ih čine nedostojnim obavljanja dužnosti, trajno izgube sposobnost obavljanja povjerenih dužnosti, tijekom mandata preuzmu neku od funkcija čije je obavljanje nespojivo s obavljanjem funkcije predsjednika i člana Vijeća, te ako svojim ponašanjem dovedu u pitanje samostalnost i neovisnost Agencije.

Agencija jednom godišnje podnosi Hrvatskom saboru Izvješće o radu za proteklu kalendarsku godinu. Spomenute zakonske odredbe imaju svrhu osigurati pretpostavke za samostalan i neovisan rad Agencije odnosno Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja. Ovim je zakonskim odredbama osigurana formalna (de jure) neovisnost Agencije te predstavlja solidnu osnovu za izvršenje ovlasti i zadaća, odnosno poslova za koje je ona nadležna sukladno ovom Zakonu. Kada je riječ o stvarnoj de facto neovisnosti odnosno problemima s kojima se mlada regulatorna tijela suočavaju u Republici Hrvatskoj pa tako i ova Agencija treba među najvažnije istaknuti one koji proizlaze iz nedovoljne svijesti i nerazumjevanja njihove uloge, zadaća i razloga osnivanja, a potom i iz same činjenice da hrvatska politika, pa i društvo u cjelini teško prihvaća neovisnost, bilo u odnosu na političku elitu, bilo u odnosu na "centre moći" u gospodarstvu i interesne društvene grupe. U nešto više od 5 godina (1997-2003) promijenila je dva ravnatelja koji

su dali ostavke na tu dužnost ,te je to dokaz kako je teško u praksi postići stvarnu neovisnost.Usklađivanje zakonodavstva koje na određeni način nameću zahtjevi vezani uz članstvo u EU,uvođenje najviših standard formalne neovisnosti nisu ni dovoljan,a niti jedini način osiguranja stvarne neovisnosti neovisnih regulatora.

Kako bi se povećalo povjerenje u sposobnost države da rješava problem svojih građana odnosno povećala učinkovitost i inovativnost u razvijenim demokratskim društvima prihvaćeno je načelo prenošenja odnosno delegiranja ovlasti i poslova od javnog interesa na institucije tijela koja nisu dio tradicionalne i klasične države.U tom su svjetlu neovisna regulatorna tijela postala u proteklih dvadesetak godina nezaobilazan dio političko-gospodarskog ustroja većine zemalja svijeta.Njihova neovisnost podrazumljeva veći stupanj autonomije koji imaju u odnosu na izabranu političku elitu, odnosno vladu nego što je ima tradicionalna administracija,ministarstva i sl.Politička,pravna i ekonomska znanost pokazala je veliki interes za analizu uloge i značaj neovisnih regulatora.Naglašava se kako neovisna regulatorna tijela odnosno agencije koje imaju zakonom utvrđene ovlasti ne treba miješati sa savjetodavnim i pomoćnim tijelima i agencijama čije zadaće mogu biti vrlo važne, a nisu regulatorne prirode.Ubrzo nakon osamostaljenja,a osobito nakon sklapanja SSP-A i početka pregovora s EU,također intezivno krenula u proces osnivanja neovisnih regulatora.No,taj proces još nije završen jer i danas,nakon faze intezivnog osnivanja niza takvih tijela,postoji potreba za neovisnom regulacijom na pojedinom područjima gdje tu regulaciju još uvijek obavljaju tijela državne uprave.Ima dovoljno prostora za jačanje aktivnosti i većom transparentnošću rada većine postojećih regulatora kako bi cjelokupna javnost dobila više informacija i saznanja o svrsi njihova postojanja,njihovim aktivnostima i rezultatima rada.Sve je očitija potreba i za njihovom konsolidacijom,spajanjima i zajedničkim radom, a u međuvremenu za suradnjom i razmjenom znanja i iskustava,a sve radi boljeg i kvalitetnijeg obavljanja zadaća koje su im dane u nadležnost.

13. KAKO POBOLJŠATI KVALITETU, PRAVNU ZAŠTITU I UČINKOVITOST?

Ideja neovisnih agencija je da je to najbolji način da se organizacijski osigura korištenje stručnog znanja prema pojedinim područjima državnih politika. Posebnim zakonima osnovana su tijela nadležna za provedbu i odgovorna samo zakonodavcu. Glavni cilj je bila stručna djelotvornost. Znači, osloboditi struku od politike i time učiniti objektivnijim i djelotvornijim novi sustav upravljanja. Prema tom pristupu, neovisni stručnjaci u agencijama će donositi propise i provoditi ih prema pravilima struke, oslobođeni interesnih intervencija politike i vlasti. Ta ideja se činila posebno atraktivna europskim političarima uspostavljanjem Unije, kada je porast regulative uz sukobljavanje složenih interesa, dramatično postavilo pitanje neovisnosti na dnevni red. Položaj neovisnih regulatora bitno je različit u američkom sustavu sa stranačkim pluralizmom ugrađenim u institucionalni sustav, od onog u europskim parlamentarnim sustavima, gdje se središte moći nalazi u rukama kancelara i predsjednika vlada.

“Hrvatske vlade raznih političkih usmjerenja ne oklijevaju agencijama davati naloge niti smjenjivati njihove čelnike. Objedinjavanjem u jednom tijelu regulativne, egzekutivne, upravne i sudbene funkcije reinterpreteriraju se temeljna ustavna načela i vrijednosti, na prvom mjestu načelo diobe vlasti. Cijeli sustav neovisnih regulatora treba preispitati u cilju uspostavljanja jasno utvrđenih točaka nadzora nad zakonitošću rada, odgovornosti za djelovanje u skladu sa zakonskim ovlastima koje ovakav nered i nepreglednost (upravnog) sustava potpuno onemogućava.”²¹ Također, domaća pravna znanost je stava da: “Odluka da se osnivaju neovisni regulatori dobra je, razumna i odgovara razvoju tržišta. No, neovisne regulatore ima smisla osnivati tek onda kada se može jamčiti da će oni svojom ulogom doprinjeti poboljšavanju uvjeta na tržištu i jačanju kvalitete usluga od općeg ekonomskog interesa koju pružaju poduzetnici koji na tim tržištima djeluju. U protivnom, ako se to ne može osigurati, postojanje neovisnih regulatora ostaje tek popularna politička fraza, a neovisni regulatori pretvaraju se u paravan za tajne tržišne dogovore, pa i političku trgovinu, a na štetu potrošača i drugih poduzetnika. S druge strane, neovisni regulatori koji su istinski nepristrani, a zbog svoje stručnosti ugledni, jamac su jačanja tržišta, od čega koristi imaju svi građani”.²²

²¹ Smerdel, 2012.

²² Petrović, 2008.

Svjedoci smo da tržišno gospodarenje pronalazi put afirmacije i u onim uslužnim djelatnostima koje su se tradicionalno pružale u okrilju države. Radi se o djelatnostima od općeg gospodarskog interesa kao što su elektroničke komunikacije, energetske, poštanske, željezničke i druge prometne usluge, te neke druge djelatnosti. Ovi tržišni procesi mogu se objediniti pod nazivom liberalizacija mrežnih djelatnosti s obzirom da svaka koristi određenu mrežnu infrastrukturu veće ili manje razine tehnološke složenosti. Pri tome, primjetno je prenošenje korporativnih mjerila vrijednosti na poduzetnike pod kontrolom države, na sustav državne vlasti, te na širu društvenu zajednicu. Pravno polazište tržišnog gospodarenja sadržano je u hrvatskom Ustavu, gdje je određeno da se u poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustrojstva RH-a, ista se mogu ograničiti samo zakonom u iznimnim uvjetima. Određuje se da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu, te se zabranjuje zloupotreba monopolskog položaja određenog zakonom. Država je dužna poticati gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana, te se brinuti za gospodarski razvitak svih svojih krajeva. Država u tržišnim odnosima, bilo na središnjoj ili lokalnoj razini, može relativno lako dospjeti u potencijalni "prijepor interesa" tako što koristi svoj položaj vlasnika pojedinih poduzetnika uz ulogu nositelja gospodarske politike da bi korigirala određena gospodarska ili cjenovna kretanja, koja mogu biti potaknuta i ekonomskim razlozima na međunarodnoj razini (poskupljenje energenata, prehrambenih sirovina). Država na središnjoj razini zajedno sa lokalnom samoupravom, uz svoju društveno-političku ulogu (*iure imperii*) nastupa često kao poduzetnik, odnosno vlasnik poduzetnika koji djeluju na tržištu.

Utoliko se država pojavljuje kao sudionik na tržištu koji konkurrira drugim sudionicima, poduzetnicima, koji su u privatnom vlasništvu. Ako javnopravna tijela ulažu kapital, stječu u trgovačkom društvu jednaka prava kao i druge privatne osobe. Ona tada djeluju *iure gestionis*, a ne *iure imperii*. Ovakav položaj države u gospodarstvu ukazuje na potrebu da se njene ovlasti pravno urede na osnovama koje osiguravaju jednake i ravnopravne uvjete za sve poduzetnike određenog tržišta. To znači da država može neograničeno imati vlasnička, odnosno upravljačka prava u gospodarskim subjektima, poduzetnicima, ali ista mora koristiti na način da te poduzetnike ne dovodi u povoljniji položaj od ostalih poduzetnika s osnove svojih kapitalnih interesa u njima. Drugim riječima, nužno je osigurati svima jednake uvjete za ravnopravno tržišno natjecanje. Stoga država treba osigurati neutralnost svoje izvršno-poduzetničke uloge, te se ove uloge ne trebaju miješati. Kako bi se to osiguralo, potrebno je na prikladan način razdvojiti ove

dvije funkcije i uloge državne vlasti uvođenjem pravno-institucionalnog okvira koji osigurava slobodan ulazak novih poduzetnika na tržište i koji jamči neovisnost funkcije zaštite tržišnog natjecanja i reguliranja mrežnih djelatnosti. Prema Vedrišu to ne znači da državu treba marginalizirati i udaljiti s ekonomske scene, već joj treba osigurati ulogu proaktivnog partnera u građenju okvira održivog razvoja, jer se njeno povlačenje osobito u gospodarskim krizama može pokazati dramatično opasnim i drastično skupim. Utoliko uloga države i “vidljiva ruka države” postaje zahtjev i imperativ u najrazvijenijim djelovima svijeta. Djelatnosti koje se pružaju korištenjem određene mrežne infrastrukture, koje su države tradicionalno obavljale na netržišnim osnovama (monopoli), razvojem tržišnog gospodarstva postaje sve manje održivo rješenje, te se sukladno politikama zajedničkog tržišta EU postepeno mijenja. Ti procesi obuhvaćeni pojmom liberalizacije mrežnih djelatnosti.²³ Djelatnosti poput usluga željezničkog i zračnog prometa, elektroničkih komunikacija, poštanskih i energetske usluge, obilježava zajednička funkcija da su od osobitog društvenog i gospodarskog interesa za neku zemlju i njezine građane. Vitalne za svakodnevne potrebe odvijanja gospodarskog i društvenog života, poduzetnika i potrošača, pa je razumljiv strateški interes države da kontrolira uvjete u kojima se pružaju ove usluge s obzirom da iste predstavljaju značajan dio ulaznih troškova koje terete poduzetnike ili fiksnih troškova koji terete poduzetnike ili fiksnih troškova potrošača, te predodređuju međunarodnu konkurentnost poduzetnika i standard života njezinih građana.

U Hrvatskoj Nacionalno vijeće za konkurentnost ističe da je konkurentnost nacionalnog gospodarstva malo izgledna u uvjetima pravne nesigurnosti i nefikasne zaštite prava poduzetnika i potrošača. Sporost upravnog i pravosudnog sustava bitno narušava sredstva pravne zaštite i pogađa najviše poduzetnike, a takve države čini neatraktivnima za ulaganje, kako domicilnim tako i stranim poduzetnicima. To su okolnosti koje redovito obilježavaju funkcioniranje svih tranzicijskih i postranzicijskih gospodarstava u Europi. Da bi se mogla postići ujednačena i efikasna praksa provedbe prava tržišnog natjecanja, potrebno je jasno oblikovati politiku konkurencije. Riječ je o izboru između politike ekonomske efikasnosti i tolerencije” vladara tržišta”, tj. najvećih i uspješnih poduzetnika s jedne strane, te politike, strože discipline za sve pa i za najveće poduzetnike koji su u vladajućem položaju na tržištu, s druge strane. Sugerira se odabir

²³ Čl. 86. st. 3. Sporazuma o osnivanju EZ dodjeljuje pravo Komisiji da u nadzornu ulogu u pogledu javnih poduzetnika kojima su države dodjelile posebna ili isključiva prava.

politike strogog poštivanja tržišnog natjecanja za sve, jer se tek od takve politike može očekivati poticaj u zapošljavanju, uvođenje inovativnosti i poboljšanje konkurentnosti.

13.1 Sustav državne vlasti i nova generacija javnopravnih tijela

Spomenuti prijem interesa države u gospodarstvu s obzirom na ulogu kreatora ekonomske politike i ulogu poduzetnika na tržištu, rješava se delegiranjem na nove institucionalizirane forume odlučivanja (eng. institutional venues) o pitanjima regulacije i zaštite tržišnog natjecanja. Reguliranje putem neovisnih pravnih tijela znači pomak prema tzv. regulatornoj državi koja bi trebala biti manje birokratizirana i politizirana od ustaljenih struktura javnog upravljanja u gospodarstvu, uz sve naglašenije procese privatizacije. Delegiranje središnje države neovisni javnopravnim (regulatornim) tijelima može biti korisno i u smislu smanjenja troškova kadrovskih financijskih resursa neophodnih za obavljanje poslova vezanih uz djelatnosti predmetom rada ovih tijela (npr. parafiskalno financiranje). Time se osniva i specijalizirani forum za rješavanje sporova između poduzetnika, koji bi trebao imati određene kvalitativne prednosti pred redovnim sudskim instancama rješavanja. Država može na taj način smanjiti pritisak poslovne zajednice na izvršnu vlast s obzirom da je neposredni nositelj potencijalno društveno-gospodarski osjetljivih poslova, kao što je liberalizacija mrežnih djelatnosti i posredno delegacija javnopravnih ovlasti politički osjetljiva, ponajprije je u tome što liberalizacija nepovratno mijenja način poslovanja pojedinih gospodarskih subjekata u državnom vlasništvu. Poslovanje u konkurentnom okruženju stvara pritisak na rukovodeće strukture bivših monopolista da provedu reorganizacije i restrukturiranja svojeg poslovanja kako bi mogli pozitivno poslovati u konkurentnim tržišnim uvjetima. To znači smanjivanje troškova poslovanja što povlači gotovo i uvijek otpuštanje zaposlenih, te pritisak na učinkovitost zaposlenih, koji nastavljaju rad. Rukovodeće strukture pravnih osoba u državnom vlasništvu nisu zainteresirane za promjene, jer time stvaraju socijalne tenzije ne samo unutar poslovne organizacije, već prema vlasniku, tj. državi kroz sindikalne pritiske. Politika delegiranja javnopravnih ovlasti u tržišnom gospodarstvu motivirana je egzogenim normativnim razlozima (EU, WTO), zahtjevima sudionika tržišnih odnosa (poduzetnici i potrošači), sa svrhom premještanja određenih javnopravnih funkcija središnje države na neovisna specijalizirana tijela i latentnom depolitizacijom uloge države u gospodarstvu. Državi može biti dodatni motiv da se u socijalno i kapitalno osjetljivim pitanjima izuzme od izravnog sudjelovanja i prepusti ove poslove specijaliziranim tijelima kao

odgovornim za gospodarske reforme koje je neophodno provesti (restrukturiranja) ili discipliniranje poduzetnika s velikom tržišnom snagom (sprječavanje zlouporabe vladajućeg položaja). Ova neovisna (regulatorna) tijela mogu objedinjavati funkciju donošenja propisa i sankcioniranja kršenja propisa. Ipak, nisu zakonodavna jer ne donose propise zakonske snage, ali ipak donose podzakonske propise. Nisu izvršna jer ne donose propise zakonske snage, ali ipak donose podzakonske propise. Nisu izvršna jer imaju autonomiju odlučivanja koja ih distancira od državne uprave kao vertikalne vlasti, tj. Vlade ili predsjednika države, ali ipak imaju izvršnu funkciju prikupljanja podataka, nadziranja postupanja poduzetnika (inspekcija) i vođenja postupaka u povjerenom im djelokrugu rada. Sudska nisu jer nisu sudovi u formalno-pravnom značenju, ne donose presude i nisu prepoznati u zakonima koje donosi pravosuđe, ali ipak rješavaju meritorno i upravno konačno o pojedinim pravnim stvarima od javnog interesa, uvažavajući pritom načelo javnosti odlučivanja i druga pravna načela²⁴.

U tom smislu radi se o koncentraciji specifično delegiranih funkcija triju nositelja državne vlasti na novu generaciju javnopravnih tijela, kao pandan prethodno opisanom neologizmu – nova ekonomija. Naglasak na novoj generaciji naglašava razlaz s tradicionalnom koncepcijom trodiobe vlasti, te kronološki bolje odgovara suvremenim trendovima de facto integriranja zakonodavne i izvršne vlasti u svakodnevnom društvenom životu kojeg tržišna ekonomija dodatno naglašava. Delegiranja javnopravnih ovlasti na neovisna regulatorna tijela otvara važno pitanje upravljanja ključnim informacijama (eng. key information). Ovo se može promotriti iz nekoliko razina asimetrije.

Prva asimetrija je između izvršne i zakonodavne vlasti, te neovisnog tijela. Ovdje neovisno regulatorno tijelo raspolaže s više informacija o reguliranim tvrtkama od izvršne i zakonodavne vlasti. To otvara prostor za neovisno tijelo da čuva ključne podatke od državne vlasti, što potencijalno otvara prostor za netransparentne odnose s reguliranim tvrtkama.

Druga je asimetrija unutar neovisnog tijela gdje svi sudjeluju u postupku pripremanja i donošenja odluka ne raspolažu jednakim informacijama. To otvara prostor da se ključni podaci zataje ili prilagode potrebama donošenja odluka.

Treća asimetrija je u odnosima između reguliranih poduzetnika i neovisnih (regulatornih) tijela. Prva imaju prostor da tražene podatke prilagode vlastitim interesima, tzv. "kreativno računovodstvo" s iskrivljenim prikazivanjem financijskim podataka idr.

²⁴ Sukladno čl. 14. st. 1. Zakona o sudovima (NN 28/13).

Četvrta asimetrija postoji u odnosima između samih poduzetnika, gdje jedni ne znaju jesu li drugi pribjegli nekim njima netransparentnim odnosima s neovisnim (regulatornim) tijelom što bi ih moglo ugroziti. Radi se o tzv. dilemi zarobljenika gdje konkurenti na tržištu ne znaju da li neki od njih koristi koruptivne metode kao način obrane i osvajanja tržišta. Tada postoji rizik da preventivno većina ili svi poduzetnici koriste iste i nezakonite i neformalne (koruptivne) metode radi zaštite svojih poslovnih interesa. Time rastu i troškovi poslovanja koji se mogu reflektirati u konačnici na potrošače. Navedeno ukazuje na složeni tripartitni odnos između nositelja državne vlasti na jednoj, neovisnih (regulatornih) tijela na drugoj i poduzetnika, osobito dominantnih, reguliranih, na trećoj. Postoji i četvrta strana, a to su potrošači. Njihov položaj je predodređen rezultatom odnosa između prethodnih triju strana.

Mogu se tako razaznati rizici za korupciju na dvijema osnovnim razinama; poduzetnici-državna vlast i poduzetnici-neovisna regulatorna tijela. Zbog toga se u literaturi govori i o paradoksu, odnosno pojavi "regulatora kao monopoliste". Razmjerna diskrecija kojom ova tijela raspolazu prilikom odlučivanja omogućava im da donose pojedine odluke kao rezultat protuusluga ili općenito koruptivnih djela. Zapaža se također da je javni sektor, ne samo u R. Hrvatskoj već i u drugim zemljama tranzicije, obilježen, pretjeranom, grubom i dugoročno kontraproduktivnom politizacijom.

Postavlja se pitanje jesu li osnivanjem ovih tijela postignute bolje osnove organiziranja i upravljanja koje bi ih eventualno lišile nedostataka koje se vezuju uz javnu upravu, te pokazuju li ova tijela veći stupanj kvalificiranosti zaposlenih, izdašniji sustav materijalni uvjeta rada, manju uvjetovanost političke i druge lojalnosti kao faktora postavljanja na određenu dužnost ili kao element napredovanja u stručnim službama? Ocjena uspješnosti ovisi o nekoliko elemenata.

Prva prednost je stručna usmjerenost i specijalizacija zaposlenih u neovisnim tijelima. Značajna su ulaganja u tom pogledu kroz projekte jačanja kapaciteta koje financira EU. Očekuje se da su poslovi koje ova neovisna tijela obavljaju u skladu s pravilima struke, pravom EU i međunarodnim iskustvima.

Druga prednost je sustav nagrađivanja zaposlenih, tj. njihova materijalna prava koja su na razmjerno višoj razini od one u državnoj upravi. Ova okolnost omogućava dovođenje, obrazovanje i zadržavanje stručnih i visokospecijaliziranih kadrova jer su materijalna prava usporediva s prosjekom kojeg imaju zaposlenici u privatnom sektoru na usporedivim

poslovima. Samostalno financiranje ovih tijela omogućava atraktivniji sustav materijalnih prava od sustava proračunskog financiranja.

Treća i najvažnija činjenica je formalno pravna neovisnost od tijela državne uprave s prethodno opisanim atributima. Glede neovisnosti, prema pojedinim istraživanjima razina neovisnosti dvostruko je veća kod tijela zaduženih za socijalnu regulaciju.

14. FUNKCIJA ZAŠTITE TRŽIŠNOG NATJECANJA KAO OPĆA I POSEBNA (REGULATORNA) – pogled u budućnost

Na temelju prethodno navedenog, postavlja se pitanje mogućeg napuštanja reguliranja jednog gospodarskog sektora od strane jednog regulatornog tijela i prihvatanja multisektorske regulacije od strane integriranog multisektorskog regulatornog tijela u budućnosti. U Republici Hrvatskoj iskustva vezana uz organiziranje javne funkcije zaštite tržišnog natjecanja traju unazad 15 godina. Za to vrijeme, nastalo je bogato iskustvo o radu i djelovanju ovih tijela na tržišne odnose, te omogućava sagledavanje postojećeg stanja i eventualnih prijedloga unapređenja u budućnosti. Za to vrijeme osnovano je nekoliko neovisnih javnopravnih tijela, agencija s općom funkcijom zaštite tržišnog natjecanja u gospodarstvu ili posebno primjenjenom funkcijom u pojedinim gospodarskim mrežnim djelatnostima. U Hrvatskoj opću funkciju zaštite tržišnog natjecanja osigurava AZTN, HAKOM, HERA, te ARTZU. Ova potonja tri tijela imaju provesti liberalizaciju gospodarskih sektora u njihovom djelokrugu i osigurati konkurentne uvjete za ulazak na tržište svim zainteresiranim poduzetnicima. Funkcija zaštite tržišnog natjecanja koju AZTN obavlja je – opća i permanentna. Zato, funkcija zaštite tržišnog natjecanja HAKOM, HERA I ARTZU je posebna (regulatorna) i provizorna. Nakon što privremena regulatorna funkcija zaštite tržišnog natjecanja prestane, opća funkcija ostaje. Opća i posebna funkcija zaštite tržišnog natjecanja jesu u vrijeme njihove paralelne primjene komplementarne, mogu se istodobno primjenjivati instrumenti prava zaštite tržišnog natjecanja i regulatornog prava. Regulatorno pravo je efemernog karaktera. Njegova prolaznost je u korelaciji sa snaženjem tržišnih uvjeta održivog tržišnog natjecanja u djelatnostima koje su povijesno bile monopolizirane. Kod liberalizacije se mogu općenito prepoznati tri etape strukture tržišta – prvu obilježava vrijeme monopola, drugu pojava konkurencije i ex ante regulacija tržišni odnosa, a kod treće je za održivu

konkurenciju dostatna primjena općih ex post propisa o zaštiti tržišnog natjecanja.²⁵ Zastupa se pojam regulacije u njegovom uskom smislu, kronološki kao drugu etapu uređivanja odnosa na tržištu među poduzetnicima u mrežnim djelatnostima, kasniju od etape kada je poslovanje monopola regulirala sama država odnosno izvršna vlast i njeni resori. Razlika u odnosu na prvu etapu i djelovanje izvršne vlasti u uvjetima netržišnog gospodarenja je u neovisnosti ekonomske ekspertize koju koristi regulatorno tijelo, te korištenje posebnih pravnih instrumenata radi otvarivanja ciljeva liberalizacije. Posljednja etapa je etapa održivih konkurentskih odnosa na tržištu gdje poduzetnici postupaju slobodno uz poštivanje pasivnih ograničenja (zabrana), koja im određuje pravo tržišnog natjecanja (zabrana sklapanja nedopuštenih sporazuma, zabrana zloupotrebe vladajućeg položaja, zabrana sklapanja nedopuštenih koncentracija). Dobitak poduzetnika s regulatornom funkcijom i intervencijom trebao bi biti u brzini ostvarivanja njegovih prava i povećanoj pravnoj sigurnosti, što je ključni faktor za ulazak na tržište i ostvarivanje ekonomskog rasta. Pravo tržišnog natjecanja je pravo koje osim tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, primjenjuju u potrebnoj mjeri i sektorska regulatorna tijela pri definiranju mjerodavnog tržišta i određivanju vladajućeg položaja operatora na tržištu. Stoga je moguće konstatirati da je zajedničko pravo mrežnih djelatnosti upravo-pravo tržišnog natjecanja.²⁶

Iz toga proizlazi da je suradnja između ovih tijela ne samo korisna nego nezaobilazna. Organizacijski se također mogu povezati ex ante i ex post procesi zaštite tržišnog natjecanja sukladno aktualnim trendovima integracije ovih tijela u nekim zemljama EU-a kao što je slučaj u Nizozemskoj i Španjolskoj. U svim ovim tijelima, upravljaju kolegijalni organi koji donose konačne odluke koje su podložne upravnoj sudskoj kontroli. U tom pogledu je napravljen iskorak u propisima koji uređuje rad HAKOM-a čl. 18. ZEK (NN 73/08, 90/11, 133/12) određuje da najviša upravna sudska instance rješava povodom pravnih lijekova (Visoki upravni sud, 2010.) Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH imenuje kolegijalne organe.

Navedeno rješenje otvara pitanje u kojoj mjeri kolegijalna tijela mogu i de facto biti neovisna u odlučivanju od utjecaja izvršne vlasti koja ih je predložila. Pri tome valja voditi računa i o snažnim korporativnim utjecajima (eng. lobbying) koji također mogu u ozbiljnoj mjeri utjecati na

²⁵ Bergman et al., 2008.

²⁶ Geradin, 2001.

rješavanje ovih tijela. To nas navodi da istražujemo rješenja koja mogu u budućnosti umanjiti neke od navedenih rizika.

Zaključak je da je horizontalan pristup zajedničkim pristupima u mrežnim djelatnostima (npr. pristup tržištu, pristup mreži, obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa, moguć u ekonomsko pravnoj domeni i opravdava razmatranje multisektorske institucionalne integracije neovisnih regulatornih tijela s ulogom liberalizacije mrežnih djelatnosti u Hrvatskoj u budućnosti (postupna i fazna integracija postojećih sektorskih regulatora-prva razina).

Drugi zaključak je da opća i posebna (regulatorna) pravila zaštite tržišnog natjecanja pripadaju izvorno jednoj i jedinstvenoj funkciji zaštite tržišnog natjecanja, što također opravdava u budućnosti razmatranje institucionalne integracije neovisnih tijela nositelja ovih dviju prirodno vezanih funkcija (integracija funkcije zaštite tržišnog natjecanja-druga razina).

Kao treći zaključak nameće se stav da de facto neovisnost (korporativni i politički utjecaji) ovih tijela može u budućnosti biti dodatno učvršćena uključivanjem politički neutralnih i stručno neovisnih kategorija društva, koje mogu biti protuteža razmjernoj nestalnosti političke izvršne državne vlasti. Naglasak je na sudstvu i znanosti. Sudjelovanje predstavnika ovih društvenih kategorija u budućnosti trebalo bi biti na ponešto drugčijim osnovama odabira, diferenciranim od sadašnjih, tj. izvršne vlasti. Dok bi se u budućnosti, na temelju navedenog, trebala bi se razmotriti odgovarajuća ustavnopravna kategorizacija funkciju zaštite tržišnog natjecanja u Hrvatskoj.

Kada bi se uključili znanost i sudstvo, to bi u budućnosti moglo pridonijeti promicanju nekih društveno korisnih ciljeva kao što je približavanje prakse i znanosti, što bi potaknulo sveučilišna istraživanja i usmjereno obrazovanje u ovoj pravnoj discipline ili kao što je unapređenje praktične specijalizacije dijela sudaca u Hrvatskoj u pitanjima prava tržišnog natjecanja i regulacije mrežnih djelatnosti. Može se očekivati da će tržišno uređenje gospodarstva, te snaženje akumulacije privatnog kapitala u budućnosti nedvojbeno utjecati na daljnju delokalizaciju javne vlasti kad su u pitanju instrumenti upravljanja tržišnim odnosima. Time se otvara mogućnost za istraživanje novih tržišnih regulatora s naglaskom na njihovo povezivanje.

15. UPRAVNOSUDSKA ZAŠTITA U AGENCIJAMA

Do 31.prosinca 2011. Visoki upravni sud RH u okviru svoje nadležnosti ocjenjivao je zakonitost pojedinačnih akata koji su doneseni u postupcima pred agencijama. Nakon navedenog datuma Sud je nadležan za rješavanje po žalbama protiv presuda upravnih sudova protiv koji je dopuštena žalba, o zakonitosti općih akata, o sukobu nadležnosti između upravnih sudova i u drugim zakonom propisanim slučajevima (čl. 12.st.3. Zakona o upravnim sporovima, NN 20//10). I prije stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima, na snagu je u kolovozu 2011. stupio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama (NN 90/11), u kojem je čl.18.st.2. propisana nadležnost Visokog upravnog suda RH.

Dakle, po tužbama protiv odluka i drugih upravnih akata Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM), nadležan je Visoki upravni sud RH kao prvostupanjski sud u navedenim upravnim sporovima. Po tužbama svih ostalih agencija nadležan je za odlučivanje jedan od novoosnovanih upravnih sudova, ovisno o mjesnoj nadležnosti. Sudski predmeti zaprimljeni od 1.siječnja 2012. po tužbama protiv uloga HAKOM-a, nalaze se u fazi pripremanja istih za održavanje javne rasprave, koje se ovih dana počinju provoditi.

Ovdje je sistematizirana sudska praksa vezana za tri regulatorne agencije- HAKOM-a, Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN), te Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga (HANFA), s obzirom da se radi o agencijama protiv čijih odluka je pokrenut najveći broj upravnih sporova. Do studenog 2012. najveći broj upravnih sporova pred sudom pokrenut je protiv odluka HAKOM-a- ukupno 267, a slijede AZTN sa 192 spora, te HANFA sa 139 sporova.

16. SUDSKA PRAKSA

Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM)

Aktualni Zakon o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08) stupio je na snagu 1.1.2008. Isti je izmjenjen i dopunjen slijedeće godine (NN 90/11). Prije navedenog Zakona na snazi je bio Zakon o telekomunikacijama. Osim navedenih zakona, u postojećoj sudskoj praksi su se primjenjivali i Pravilnik o telekomunikacijskim uslugama (NN 183/04, Pravilnik o osnovnim telekomunikacijskim uslugama (NN 123/05) kao i Pravilnik o načinu i uvjetima obavljanja djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga (NN 154/08, 51/11). U međuvremenu je

donesen i novi Pravilnik o načinu i uvjetima obavljanja djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga(NN 154/11).

Sporovi vezani za spomenute propise mogu se podijeliti na one u kojima je Sud odlučio odbaciti optužbe protiv zaključaka Agencije jer je odlučio odbaciti tužbe protiv zaključaka Agencije jer je ocijenjeno da se ne radi o upravnim aktima iz čl.6 ZUS-a,kao što su zaključci radi provjere usklađenosti općih uvjeta poslovanja s obvezama iz članka 108. Zakona,vođenje i redovito obnavljanje baze podataka iz čl. 73., prijava neovlaštenog upada operatora, potvrde o pravu puta, odluke o limitima mjesečne potrošnje odlaznih poziva.

- Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja(AZTN)

Upravni sporovi AZTN-a odnose se na ocjenu zakonitosti upravnih akata donesenih temeljem dva zakona: 1. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (NN79/09, stupio na snagu 1.listopada 2010.), a prije kojeg su bila dva ranija Zakona iz 2003. (NN 123/03) I 1995.(NN 48/95,52/97,89/98),te 2. upravni akti koji su doneseni na temelju ranijeg Zakona o državnim potporama iz 2003.(NN 47/03,60/04), te novog Zakona o državnim potporama iz 2005.(NN 140/05,49/11).

Tržišno natjecanje-sporovi temeljen Zakona o tržišnom natjecanju koji su vođeni na sudu mogu se svrstati u četiri grupe:

- sporovi zabranjenih sporazuma između poduzetnika,
- zabrane vladajućeg položaja,
- koncentracije poduzetnika,kao i
- sporovi oko utvrđivanja uvjeta za pokretanje postupka.

- Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA)

Od ukupnog broja zaprimjenih tužbi protiv akata HANFA-e do sada je riješeno devet sporova,a u kojima su akti ocijenjeni nezakonitima.Upravni sporovi odnose se na akte donesene na temelju Zakona o tržištu vrijednosnih papira (NN 84/02,138/06),Zakon o investicijskim fondovima iz 1995.(NN 107/95,12/36,114/01) I 2005.(NN 150/05),Zakonu o preuzimanju dioničkih društava iz 2002.(NN 84/02,87/02,120/02) i 2007.(NN 109/07,108/07),Zakonu o osiguranju iz 1997.(NN 46/97-proč.tekst,116/99,11/02) I 2005.(NN 151/05,87/08,82/09) I Zakonu o leasing (NN 135/06)

- Zakon o tržištu vrijednosnih papira

Sporovi vezani za navedeni Zakon mogu se svrstati u nekoliko vrsta i to: stjecanje vrijednosnih papira, nadzora nad trgovanjem dionicama,izdavanje i oduzimanje dozvole za obavljanje svih poslova s vrijednosnim papirima pravnim osobama,izdavanje i oduzimanje dozvole za obavljanje poslova brokera.

Osoba koja odnosi zahtjev za izdavanje dozvole za brokera ili investicijskog savjetnika uz zahtjev treba priložiti ovjerenu presliku dokaza da protiv nje nije podignuta optužnica koja je postal pravomoćna,ted a nije pravomoćno osuđena na kaznena djela protiv sigurnosti platnog prometa i poslovanja,vjerodostojnosti isprava ili kaznenih djela iz ovog Zakona,da joj nije izrečena niti traje sigurnosna mjera zabrane obavljanja zanimanja koje je u potpunosti ili djelomično obuhvaćeno predmetom poslovanja brokerskog društva,a strani državljanin treba priložiti i izvornik i prijevod uvjerenja nadležnog tijela zemlje čiji je državljanin.

- Zakon o preuzimanju dioničkog društva.

Osoba koja stekne dionice izdavatelja kojima zajedno s dionicama koje već ima prelazi prag od 25% od buru izazvale su dvije uvažavajuće odluke Suda kojim je poništeno rješenje HANFA-e i to presuda u upravnom sporu tužitelja A.d.d.²⁷ i presuda G.O. i dr. o preuzimanju društva L.R.H.d.d.,²⁸dok su sve ostale odluke o preuzimanju trgovačkih društava vezane za čl.4. navedenog Zakona prošle ukupnog broja glasova koje daju dionice izdavatelja s pravom glasa obvezna je o stjecanju bez odgode obavijesti ti izdavatelja, Komisiju i javnost, te objaviti ponudu za preuzimanje,pod uvjetima i na način određen Zakonom.Ponuditelj je obavezan u roku od 30 dana od dana nastanka obveze objavljivanja ponude za preuzimanje,ponudu i isprave iz čl. 12. Zakona.

- Zakon o investicijskim fondovima

Za vrijeme važenja navedenog Zakona pred sudom su vođeni sporovi u odnosu na samo dva investicijska fonda,a povodom nadzora nad poslovanjem investicijskog fonda od strane Agencije,kao nadzornog tijela.

²⁷ Us-11063/2011-13 od 11.srpnja 2012.

²⁸ Us-8098/2009-11 od 13.lipnja 2012.

- Zakon o osiguranju

Sporovi vezani za navedeni Zakon mogu se svrstati u nekoliko vrsta i to: nadzor nad poslovanjem društva za osiguranje, radi razrješenja člana uprave, izdavanje i oduzimanje dozvole za obavljanje poslova zastupanju u osiguranju. Društvo za osiguranje mora imati najmanje dva člana koji vode poslove i zajedno zastupaju dioničko društvo za osiguranje, a članom uprave dioničkog društva za osiguranje može biti imenovana osoba koja dobije odobrenje nadzornog tijela za obavljanje funkcije člana uprave društva osiguranja.

Ako je članu uprave oduzeto odobrenje za obavljanje funkcije člana uprave, ili mu je odobrenje prestalo vrijediti zbog isteka ugovora o radu, nadzorni odbor društva za osiguranje dužan je odmah razriješiti člana, odnosno članove uprave, te imenovati novog člana, odnosno nove članove uprave. Nadzorno tijelo (Agencija) donosi ulogu o otklanjanju nezakonitosti i nepravilnosti ako prilikom nadzora nad društvom za osiguranje utvrdi da član uprave nema odobrenje iz čl. 28. Zakona.

- Zakon o leasingu

Sporovi vezani za navedeni Zakon mogu se svrstati u nekoliko vrsta i to: nadzor nad poslovanjem leasing društva, izdavanje odobrenja za obavljanje poslova leasinga, te izdavanje odobrenja za stjecanje udjela u leasing društvu. Jedan od uvjeta za člana uprave leasing društva propisana je visoka stručna sprema, ali se isti uvjet neće primjenjivati na osobu koja na dan stupanja na snagu Zakona o leasingu obavlja funkciju člana uprave u leasing društvu i ima višu stručnu spremu u razdoblju od dvije godine od dana stupanja na snagu Zakona o leasingu.

16.1. Zaključak sudske prakse

Iz prikazane sudske prakse da se zaključiti da agencije kvalitetno obavljaju svoj posao -od ukupno 506 sporova, u 88,8% sporova upravni akti agencija su ocijenjeni zakonitima, dok su samo u 12,2% sporova ocijenjeni nezakonitima.

Promjene nastale u upravnom sudovanju, donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima, provođenje javnih rasprava i mogućnost utvrđivanja činjenica od strane suda itekako će doprinjeti još kvalitetnijem radu svih sudionika u rješavanju agencijskih stvari.

17. BROJ ZAPOSLENIH U AGENCIJAMA

Razvidno je tako da u 40 agencija radi ukupno 6390 zaposlenika, najmanje - samo jedan u Agenciji za obnovu osječke Tvrđe, najviše – 3128 u Financijskoj agenciji (Fina). Gleda li se samo broj zaposlenih, među najmanjima su Hrvatska agencija za obvezne zalihe nafte i plina s pet zaposlenika, te Agencija za istraživanje nesreća u zračnom, pomorskom i željezničkom prometu s osam zaposlenih. Daleko iza Fina, no na drugom i trećem mjestu po broju zaposlenih, su dvije agencije iz poljoprivrednog sektora – Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (671) i Hrvatska poljoprivredna agencija (323), zajedno imaju gotovo tisuću zaposlenika. Sve druge agencije pojedinačno broje manje od 200 zaposlenika. U 'kategoriji' od 150 do 200 su Agencija za lijekove i medicinske proizvode (196), Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada (189), Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (179), a na samoj granici, sa 149 zaposlenih je Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga. Gledano po prihodima, rang-ljestvica izgleda ponešto drugačija. Na vrhu je Fina koja je za 2104. planirala gotovo 800 milijuna kuna prihoda (796.933.326), potom Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (752 milijuna), Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama (420 milijuna), pa Hrvatska agencija za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata (390 milijuna), Agencija za obalni linijski pomorski promet (312 milijuna kuna). Na dnu ljestvice su Agencija za ugljikovodike koja je za 2014. planirala prihod od 400 tisuća kuna, te već spomenuta Agencija za obnovu osječke Tvrđe s prihodom od 1,3 milijuna kuna.

18. ZAKLJUČAK

Veoma je teško točno utvrditi točan broj neovisnih regulatornih agencija u Hrvatskoj. Još 2010. god., provela se analiza poslova brojnih državnih agencija, instituta i zavoda, nakon kojih je Vlada trebala odlučiti o ukidanju, te da li će neke institucije ukinuti, spojiti ili čak preseliti. Primjećen je otpor da se taj posao dovrši. Analiza je pokazala da zaposleni u agencijama iako su dio proračuna državne uprave primaju veće plaće od proračunskih, te da se poslovi dijela tih agencija se preklapaju s poslovima ministarstava. Cilj osnivanja agencija jest građanima osigurati odgovornu javnu upravu u njihovoj službi. Agencije su uvedene prema preporukama EU, savjetnika i pregovarača koji nisu upoznati sa stvarnim potrebama u hrvatskom pravnom poretku. Rezultati djelovanja agencija nisu poznati jer nema kontinuiranog praćenja. Prisutan je stalni porast broja agencija. Čak ni aktualni ministar uprave nije siguran o kojem se broju radi. Nekontroliran rast broja agencija, ovlasti, troškovi inih jedan su od primarnih problema upravnog sustava.

“Hrvatski model” agencija ne postoji. Agencije su uvedene u žurbi, neusklađene su, jer su slijeđeni savjeti stranih stručnjaka koji nisu bili upoznati sa stvarnim potrebama našeg sustava. Zakon koji bi regulirao temeljna pitanja, nikad nije donesen. Prema načinu osnivanja uviđa se neujednačenost oblika regulatornih agencija u hrvatskom pravnom sustavu (neke su osnovane kao pravne osobe, druge kao ustanove). Hrvatska nije izuzeta od općih trendova u odnosima javnog i privatnog sektora. Nepostojeći propisi o sprečavanju sukoba interesa, nedjelotvorne inspeksijske službe, slaba stručnost i potplaćenost upravnih djelatnika, djelujući tako u pravcu “osvajanja” agencija od strane moćnih korporacija. Očekivalo se da će izdvajanje iz sustava državne uprave biti djelotvorno protiv korupcije, ali to se nije pokazalo točnim. Agencije kao neprofitne ustanove raspolažu ogromnim sredstvima.

Mada se u Hrvatskoj agencije smatraju “autonomnim, neovisnim i neprofitnim”, ustvari djeluju kao specifičan dio vladajućeg aparata. Vladajući agencijama daju naloge i smjenjuju njihove čelnike. Agencije se tretiraju kao upravni departmani podređeni ministrima i vladi.

Pravni stručnjaci se slažu u jednom, potrebno je stavljanje agencija pod nadzor, zakonom odrediti odnos neovisnih regulatora i Vlade (politički, upravni i sudski nadzor) radi zaštite ustavnih prava i sloboda. Vladi i Saboru stoga preporučuju da poboljšaju transparentnost agencija inzistiranjem na redovitoj objavi tih izvješća, da osiguraju godišnju raspravu o poslovanju i učincima državnih agencija, ispituju mogućnost spajanja srodnih agencija, kao i da

preispitaju politiku utvrđivanja visine naknada koja se od pravnih osoba naplaćuju za financiranje agencija. Također predlažu da se uspoređi poslovanje sa sličnim agencijama u zemljama EU, kao i da se obavi financijska i revizija učinkovitosti poslovanja agencija.

Samo od 2004. do 2013. osnovano 35 agencija, uglavnom zbog pridruživanja Hrvatske EU, te kako su od 44 agencije njih 34 proračunski korisnici, 7 je neprofitnih organizacija, 2 su trgovačka društva (Financijska agencija – Fina i Agencija za lijekove i medicinske proizvode – ALMED), a jedna je neprofitna organizacija u statusu izvanproračunskog korisnika.

Agencije ostvaruju oko 4,5 milijardi kuna prihoda te oko milijardu kuna godišnjih viškova. 'To je dovoljan razlog da Vlada preispita politiku utvrđivanja visine naknada koje naplaćuju od pravnih osoba, a djelomice se koriste za financiranje rada agencije, dijelom se uplaćuju u državni proračun i druge manje poznate financijske operacije.

Podaci iz dostupnih financijskih izvještaja ukazuju na nekoliko zanimljivih trendova, uz napomenu kako se u analizi uglavnom koriste godišnji financijski izvještaji 10 do 12 agencija. Stanje viškova raste godišnje za oko 1 milijardu kuna, što na kraju vodi do akumulacije viškova na računima agencija (stanje u bilanci) u iznosu od 7 milijardi kuna. Financijska imovina agencija je visoka i iznosi više od 10 milijardi kuna u promatranom razdoblju²⁹, navode autori analize.

Pozornost, kako napominju, zaslužuju neprofitne agencije jer se u njima nalazi gotovo 70 posto financijske imovine. Budući da neprofitne agencije ostvaruju velike viškove, imaju velike iznose financijske imovine i dobar financijski položaj, njihovo bi uključivanje u sustav proračuna bio značajan financijski učinak na državu'. Potrebno je izraditi pravni okvir za osnivanje, organizaciju i funkcioniranje agencija koji će sadržavati mehanizme neovisnosti i odgovornosti, periodično evaluirati rad agencija te osigurati funkcioniranje kontrolnih mehanizama.

U svrhu poboljšanja transparentnosti, potrebno je izraditi bazu podataka o agencijama, te provoditi mehanizme savjetovanja i drugih oblika uključivanja javnosti te dosljedno provoditi antikorupcijsko zakonodavstvo.

Naposljetku, ne može se ne primjetiti da je funkcioniranje sustava agencija nejasno, skupo, neefikasno i neodrživo na dugi rok. Potrebno je osigurati bolju kontrolu i veću odgovornost agencija. Također, napravljen je plan smanjenja broja državnih agencija, te se planira spojiti devet

²⁹ Anto Bajo, Institut javne financije
Maja Kolarec, Ekonomski fakultet Zagreb

agencija u jednu. Da li će se to uspješno realizirati, te da li će se konačno uvesti red u toj grani državne uprave ostaje nam samo za vidjeti.

19. LITERATURA

- 1.Koprić,I.,Musa,A.,Đulabić,V.,(ur.):Agencije u Hrvatskoj,Institut za javnu upravu,Zagreb,2013.
- 2.GONG :Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrv.agencijama,Zagreb,2013.
- 3.<http://www.hrvatski-fokus.hr/index.php/gospodarstvo/10301-status-i-financijsko-poslovanje-drzavnih-agencija-1>
- 4.<http://www.telegram.hr/politika-kriminal/ministri-najavili-reforme-i-spajanje-agencija-a-mi-donosimo-sve-o-stvarnom-i-groznom-poslovanju-tih-institucija-3-dio/>
- 5.<http://www.index.hr/vijesti/clanak/potpuni-popis-evo-koliko-drzavnih-agencija-zavoda-i-fondova-ima-i-koliko-imaju-zaposlenih/793221.aspx>
- 6.<http://www.hrvatski-dom.hr/razotrkivanje-drzavnih-agencija-dobivaju-4-milijarde-daju-place-do-20-000-kn-a-osnivaju-se-bez-ikakvog-plana/>
- 7..[https://www.pravo.unizg.hr/_.../\(1\)_OPATIJA_FINAL_KORIGIRANO_.om.hr](https://www.pravo.unizg.hr/_.../(1)_OPATIJA_FINAL_KORIGIRANO_.om.hr)

